بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة آل البيت

كلية الدراسات الفقهية والقانونية

قسم الدراسات القانونية

رسالة ماجستير بعنوان

الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري

دراسة مقارنة

The Administrative Investigation Disciplinary Warranties

A Comparative Study

إعداد الطالب

نواف مشهورعلي العنزي

الرقم الجامعي:0720200009

إشراف

د.موفق المحاميد

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
د.موفق المحاميد	مشرفا ورئيسا	....
أ.د.محمد وليد العبادي	عضوا	....
أ.د.كريم كشاكش	عضوا	....
د.عيد الحسبان	عضوا	....

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت .

نوقشت بتاريخ.................... وأوصي................

بسم الله الرحمن الرحيم

الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وءاتوا الزكاة وأمروا بـــالمعروف ونـهوا عن المنكر ولله عاقبة الأمور.

(سورة الحج :الآية ٤١)

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى والدي الكريمين صاحبي الفضل الكبير والإحسان العميم ، وإلى أساتذتي ، وإلى أهل بيتي ، وكل من ساهم في إخراج هذا العمل .

الشكر والعرفان

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الدكتور الفاضل موفق المحاميد الذي أفادني بتوجيهاته وإرشاداته ، وجهوده الطيبة ، وملاحظاته القيمة ، وآرائه السديدة ، فقد كان له الفضل الكبير– بعد الله عز وجل – في إخراج هذه الرسالة إلى النور ، فجزاه الله خير الجزاء .

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى الأخ والدكتور سعد الشتيوي ، وإلى كل من ساعدني أو ساندني بالنصح والإرشاد والتوجيه .

كما أشكر أعضاء لجنة المناقشة على إرشاداتهم وتوجيهاتهم البناءة .

قائمة المحتويات

رسالة ماجستير بعنوان

الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري

الملخص باللغة العربية

يعتبر التأديب من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة ، لما يترتب عليه من آثار خطيرة تمس الكيان الوظيفي للموظف العام عصب الجهاز الإداري للدولة وعقلها المفكر ، وتأسيسا على ذلك فقد استقرت التشريعات على إحاطة عملية التأديب بقدر كاف من الضمانات المختلفة ومن أهمها ضمانات التحقيق ، والتي تستهدف تحقيق العدالة وتوفير الثقة والاطمئنان للموظف العام .

وعلى ضوء ذلك تناقش هذه الدراسة ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق الإداري على اعتبار أن رسالة التأديب أكبر من إن يكون هدفها الإساءة للموظف العام ، ونتيجة لذلك الأمر كان من الضروري أن تكفل إجراءات التحقيق اطمئنان الموظف إلى عدالة إجراءات المساءلة التأديبية، فالتنظيم الفعال لتلك الإجراءات لا يتحقق إلا بتوفير الضمانات الكافية للموظف خلال مرحلة التحقيق.

وتبين هذه الدراسة الأثر المرتب على إعمال ضمانات التحقيق في نطاق المساءلة التأديبية وكذلك الوضع في حال إغفال هذه الضمانات ، وذلك على ضوء أحكام القضاء الإداري في كل من مصر والأردن والكويت والتي عالجت تلك المسألة بصورة تفصيلية تعكس نظرتها الصائبة لتلك الضمانات الهامة .

ومن أهم **النتائج** التي تم التوصل إليها :

١- الأصل استقلال التحقيق الإداري عن التحقيق الجزائي إلا أن التحقيق الجزائي قد يعد كافيا من حيث المبدأ كأساس الجزاء التأديبي شريطة أن يكون التحقيق الجزائي قد تناول كافة الوقائع وأتاح للموظف كافة الضمانات .

٢- أن الجزاءات التأديبية متعلق بالنظام العام فلا يجوز الخروج عليها أو الاتفاق علي ما يخالفها .

٣- أن الجهات الإدارية قد تسرف أحيانا في استخدام صلاحياتها في الإحالة علي التحقيق وتوقيع الجزاء.

٤- إن الصعوبات التي تحول دون تقنين المخالفات التأديبية لا تصلح كمبرر في الوقت الحاضر لعدم التقنين.

وفي ضوء النتائج تم التوصل إلى **التوصيات** التالية :

١- يدعو الباحث إلى الأخذ بنظام النيابة الإدارية المعمول به في جمهورية مصر العربية لأنه يكفل حيدة جهة التحقيق واستقلالها عن الجهة الإدارية .

٢- يوصي الباحث بتقنين المخالفات التأديبية بصورة أكثر وضوحا ذلك أن الصعوبات التي تحول دون تحديد المخالفات التأديبية لم تصل بعد إلى درجة الاستحالة التي تحول دون تقنينها .

٣- يدعو الباحث الإدارة مراعاة الموضوعية والاعتدال وحسن سير المرفق العام ، بحيث لا يحال الموظف الى التحقيق في كل شاردة ووارده ولمجرد ارتكابه أخطاء بسيطة أو ورود شكاوى لا ترقى الى الحد الذي يحتم معه إحالته الى التحقيق حفاظا على وقت الموظف وتفرغه لأعباء وظيفته وضمانا لتحقيق الفاعلية الادارية .

٤- يتمني الباحث علي المشرع الأردني النص صراحة علي التشكيل التفصيلي للجان التحقيق وعدم تركها لتقدير الإدارة كأن يشترط المشرع أن يكون أحد أعضاء اللجنة قانونيا.

٥- يتمني الباحث علي المشرع الكويتي التدخل بالنص صراحة علي عدم صلاحية الوزير بإحالة شاغلي الوظائف الفنية والمساعدة إلي التحقيق والتأكيد علي حصر تلك الصلاحية بوكيل الوزارة حيث أن إناطة الإحالة إلي التحقيق بجهة إدارية مستقلة يشكل ضمانة أضافية.

٦- يدعو الباحث الإدارة إلي ترشيد قرارات الإحالة إلي التحقيق بحيث تتم عملية الإحالة بموضوعية وبعد توفير كافة الضمانات .

٧- يتمني الباحث علي المشرع الأردني تعديل نص المادة(١٤٩) من نظام الخدمة المدنية من خلال تحديد مدة محددة للوقف عن العمل أسوة بالمشرع الفرنسي والمصري.

المقدمة :

أحيط النظام التأديبي بضوابط وأصول تمثل ضمانة فعالة تكفل اطمئنان الموظف على وظيفته وما يتصل بها من حقوق وحريات ، ومنها حقوقه المالية التي تمثل مصدر رزقه الأساسي فضلا عما تحققه تلك الضوابط والأصول من حماية للمرافق العامة بحيث لا يكون التأديب مجرد انتقام وقصاص من الموظفين .

وبالرغم من أهمية الضمانات التأديبية في كافة مراحل الملاحقة التأديبية ،إلا أنها تبدو أكثر أهمية في مرحلة التحقيق الابتدائي نظرا لما تشكله من ضمانة إجرائية بالغة الأهمية للموظف العام ، فلا يتصور توقيع العقوبة على الموظف دون أن يسبقها التحقيق معه والسماع لأقواله وإتاحة الفرصة له بعرض أوجه دفاعه ، فالتحقيق هو في مقدمة الإجراءات التأديبية التي قد تؤدي بالنتيجة إلى توقيع الجزاء التأديبي ، لذا فقد استقر الفقه والقضاء الإداري على إحاطته بسلسلة من الضمانات الكافية التي من شأنها كفالة فاعليته ، فإذا شاب التحقيق قصور بين أو تم الانتقاص من ضماناته الشكلية والموضوعية ، فإن ذلك ينعكس على القرار التأديبي ويجعله مخالفا للقانون وعرضه للإلغاء .

ولا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكلٍ معينٍ أسوة بالتحقيق الجنائي ، وكل ما ينبغي ملاحظته إن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها الحكمة من إجرائه ، بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حماية الموظف تحقيقا للعدالة ، إذ أن إجراء التحقيق الإداري مع الموظف قبل توقيع الجزاء يستتبع اتخاذ عدة إجراءات تشمل استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته عما هو منسوب إليه من أعمال ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع .

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة في التعرف على مدى أهمية الضمانات التأديبية وخصوصا في مرحلة التحقيق الإداري ، وأثرها على مصير الموظف العام الخاضع لها ومدى كفايتها فدراسة الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري هي دراسة مهمة للغاية إذا ما شملت الضمانات الإجرائية والموضوعية ، حيث تعاني المكتبة القانونية الكويتية من قلة الدراسات المتخصصة في مجال التحقيق الإداري وضماناته ، بالرغم من أهمية هذا الموضوع ، لذا تأتي هذه الدراسة للتصدي لهذه الضمانات والوقوف علي تكريسها تشريعيا وصونها إداريا وحمايتها قضائيا .

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

١- التعرف على ضمانات التحقيق الإداري في نطاق الخدمة المدنية.
٢- التعرف على مدى استقلالية ضمانات التحقيق الإداري في القانون الإداري.
٣- مدى تقيد الإدارة بضمانات التحقيق الإداري ودور القضاء في الرقابة على مسالة التقيد بضمانات التحقيق الإداري.

مشكلة الدراسة :

تتجسد مشكلة الدراسة في البحث في الضمانات القانونية التي يجب توافرها في مرحلة التحقيق الإداري حيث أن هناك نقص واضح في النصوص التشريعية التي تعالج هذه الضمانات ، مما دفع القضاء الإداري في الكثير من الأحيان إلى محاكاة ضمانات التحقيق الجزائي كتوفير حق الدفاع والمواجهة نظرآ للنقص الحاد في النصوص المتعلقة بضمانات التحقيق الإداري في تشريعات الوظيفة العامة ، حيث أن التحقيق الإداري في دولة الكويت غير منظم تشريعيا على نحو كافٍ ، بالرغم من أن نتيجة التحقيق هي الأساس الذي توقع بموجبه العقوبة التأديبية .

عناصر مشكلة الدراسة :

يحرص الباحث من خلال هذه الدراسة على الإجابة على الأسئلة التالية :

١- هل جاء المشرعان الأردني والكويتي بمنظومة متكاملة من الضمانات الموضوعية والإجرائية لتغطي مرحلة التحقيق الإداري؟

٢- ما هو دور ضمانات التحقيق الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف العام؟

٣- هل رسخ القانون الإداري مجموعة من الضمانات التي ينبغي مراعاتها دون الحاجة للنص عليها؟

٤- هل يمارس القضاء الإداري رقابة فاعلة على ضمانات التأديب خلال مرحلة التحقيق الإداري ؟

فروض الدراسة :

يحرص الباحث من خلال هذه الدراسة على إثبات الفروض التالية:

١- تبني المشرعان الأردني والكويتي منظومة متكاملة من الضمانات الموضوعية والإجرائية تغطي مرحلة التحقيق الإداري.

٢- تلعب ضمانات التحقيق الإداري دورا كبيرا في حماية حقوق وحريات الموظف العام.

٣- رسخ القانون الإداري مجموعة من الضمانات التي ينبغي مراعاتها دون الحاجة للنص عليها ضمن المبادئ العامة للقانون الإداري.

٤- يمارس القضاء الإداري رقابة فاعلة على ضمانات التأديب خلال مرحلة التحقيق الإداري.

محددات الدراسة :

تقتصر هذه الدراسة على موضوع الضمانات التأديبية خلال مرحلة التحقيق الإداري وذلك في إطار الوظيفة العامة المدنية بشكل أساسي ، ومن حيث المنهجية فإن الدراسة ستقتصر على تشريعات الوظيفة العامة في الأردن والكويت ومصر ، وبصفة خاصة تشريعات الوظيفة العامة الرئيسية دون شمول تشريعات الخدمة المدنية الخاصة بموظفي بعض الهيئات والمؤسسات العامة .

الدراسات السابقة :

- **دراسة بعنوان " التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية " للباحث أحمد سلامة بدر** [١].

تطرق الباحث إلى موضوع التحقيق الإداري مع الموظف العام كإجراء أساسي تستهل به الإجراءات التأديبية وحدد شروط وضوابط التحقيق مع الموظف إلا انه ركز على موضوع المحاكمة التأديبية ، وهي مرحلة لاحقة على مرحلة التحقيق الإداري ولم يعطي موضوع الضمانات الأساسية بمرحلة التحقيق الأهمية التي ينبغي أن تكون لها في هذه الدراسة ذلك أن ضمانات التحقيق والمحاكمة بينهما ارتباط وثيق .

- **دراسة بعنوان " التحقيق الإداري في طاق الوظيفة العامة " للباحث د.سعد الشتيوي** [٢].

تطرق الباحث فيها بالإضافة إلى الأسس الشكلية والموضوعية التي تحكم عملية التحقيق الإداري إلى الضمانات التي تحكم سلطات التحقيق الإداري ، والملاحظ أن السلطات التي تمارس عملية التحقيق تتخذ العديد من الإجراءات التي قد تمس بحقوق الموظف المحال إلى التحقيق كعملية الوقف الاحتياطي ، وبالرغم من أهمية هذه الدراسة كونها تعالج الوضع في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي إلا إننا نلاحظ ثمة قصور في بعض أجزاء الدراسة لاسيما في مسألة معالجة الحلول التي ينبغي تبنيها في مجال نقص الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق كعدم التطرق لدور القضاء في حماية الضمانات وعدم انتهاجها أسلوب الدراسة المقارنة مع كثير من التشريعات المقارنة .

- **دراسة بعنوان "أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية" للباحث د. عبد الفتاح بيومي حجازي**[٣] .

تناولت هذه الدراسة موضوع التحقيق الإداري أمام النيابة الإدارية ، وتكمن أهمية الدراسة في أنها ركزت على أهمية عمل النيابة الإدارية في إجراء التحقيق باعتبارها تشكل ضمانة هامة للتحقيق على اعتبار أن جهاز النيابة الإدارية يتمتع بالحيدة والاستقلال ، إلا أن الملاحظ أن التحقيق لا يقتصر إجرائه على النيابة الإدارية فالجهة الإدارية أيضا تمارس

---

(١) أحمد سلامة بدر ، **التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية** ، دار النهضة العربية ، د.ط ، القاهرة ، **٢٠٠٤.**

(٢) سعد الشتيوي ، **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة** ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، **٢٠٠٨.**

(٣) عبد الفتاح بيومي حجازي ، **أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية** ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، **٢٠٠٤.**

التحقيق الإداري كما هو الوضع في الكويت والأردن والعديد من الدول التي لا يوجد بها جهة مستقلة تمارس التحقيق وكان يتعين على الباحث أن يعالج ذلك الأمر باستفاضة بحيث تشمل نظم التحقيق الرئاسية وشبه القضائية .

– دراسة بعنوان " أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية " للباحث محمد ماجد ياقوت[٤] .

تركزت هذه الدراسة على الجانب الفني في التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية وهو أمر يحسب للباحث في هذا المجال إلا انه بالرغم من ذلك لم تخرج عن نطاق الدراسات السابقة ، إلا أن الباحث تطرق بها إلى العديد من الأحكام القضائية وهذا بلا شك يعد إضافة كبيرة على اعتبار أن الضمانات القضائية هي بلا شك أهم الضمانات التي ينبغي توفيرها للموظف العام .

– دراسة بعنوان " التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر" للباحث احمد محمد السليطي [٥].

استهل الباحث دراسته بتحديد المقصود بالموظف العام وخصوصا في دول مجلس التعاون الخليجي ، وتطرق إلى تحديد ماهية التحقيق وسلطة التحقيق والتصرف بالتحقيق ، وختم الرسالة بدراسة ضمانات التحقيق وبالرغم من حجم الرسالة إلا أنها تخلو من الأحكام القضائية ، و ترتكز في مصر ودول مجلس التعاون الخليجي فكما هو معلوم بأن الضمانات في مجال التأديب لا توفرها النصوص التشريعية فحسب بل يلعب القضاء الإداري دوراً رئيساً في هذا المجال .

– دراسة بعنوان " التحقيق الإداري" للباحث محمد محمود[٦] .

هذه الدراسة جاءت حافلة بالعديد من الأحكام القضائية التي تحكم عملية التحقيق الإداري خصوصا في مجالات الضمانات الأساسية كالمواجهة والدفاع ،وقد أكدت الدراسة على وجوب توافر جزاء البطلان على مخالفة هذه الضمانات ، إلا أن هذه

---

[٤] محمد ماجد ياقوت ، **أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، **٢٠٠٥.**

[٥] احمد محمد السليطي ، **التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر** ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، **٢٠٠٠.**

[٦] محمد محمود ، **التحقيق الإداري** ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثاني ، **السنة٤٣** ، ابريل/ يونيو ، **١٩٩٩.**

الدراسة اقتصرت على بعض الضمانات ولم تتسع لكافة الضمانات التي تحكم عملية التحقيق الإداري .

منهجية الدراسة :

سيتبع الباحث على خطى المنهج الوصفي عند استعراض موضوعات هذه الدراسة مع مراعاة إتباع المنهج التحليلي المقارن ، وما يقتضيه من استقراء للنصوص التشريعية والآراء الفقهية والأحكام والقضائية ، واستنباط ما يتفق ومقتضيات هذه الدراسة ، علما بأن الدراسة ستشمل كل من المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت وجمهورية مصر العربية ، ولذلك اتبعنا التقسيم التالي ، مقدمه وفصل تمهيدي وفصلين وخاتمة :

الفصل التمهيدي : مفهوم الضمانات التأديبية ودورها في نطاق المساءلة التأديبية .

الفصل الأول : ضمانات الشكلية للتحقيق الإداري .

الفصل الثاني : ضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري .

الفصل التمهيدي

الضمانات التأديبية ودورها في نطاق المساءلة التأديبية

لا يعد تأديب الموظف العام إجراء قمعيآ وإنما إجراء قانوني وإداري يهـدف إلـى إعادة الموظف المخطئ أو المذنب في إطار الوظيفة العامة ، وبمـا يتفـق وطبيعـة الإدارة وأهدافها ، ولغرض إنجاح هدف التأديب فينبغي أحاطته بسياج من الضمانات القانونية بدلا من تركه سلطة تقديرية بيد الإدارة [١] .

ولاشك أن فعالية الإجراءات التأديبية تتوقف على معيارين هما: مدى تعبيره عـن مصالح الإدارة والمتمثلة في ضمان سير حسن المرافق العامة بإنتظام واطراد ، ومدى تنظيمه للجزاء التأديبي بتقرير الضمانات التأديبية ، وبناء على ذلك فقد حرص المشرع فـي الـدول محل الدراسة على إحاطة التأديب بقواعد إجرائية تكفل توفير ضمانات كافية للموظف محـل المساءلة التأديبية ، وذلك في مواجهة السلطة التأديبية وعلى أساس إن إجـراءات التأديـب لا تعتبر مجرد شكليات لازمه لمشروعية القرار التأديبي ، ولكنها تعد أيضا من قبيل الضمانات المفروضة لحماية الطرف الأكثر ضعفا في مواجهة قرار يحتمل معه حدوث تعسف أو تحكم من جانب الجهة المختصة[٢] .

وتتعدد الضمانات التي يتمتع بها الموظف في نطاق المساءلة التأديبية نظرا لقسوة الجزاءات ، من تأثير بالغ على من توقع عليه ، بحيث تمثل مساسا بأحد حقوقه ، إما انتقاصا أو تقييدا أو حرمانا موقوتا ، ولذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها ، وتكفل لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف في إنزالها ، ولذا تحرص التشريعات على خضوعها لطائفة من المبادئ التي تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية .

---

[١] عبد القادر الشيخلي ، **السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة** ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣ ص(١٢٧) .

[٢] عناد رضوان محمود ، **فصل الموظف العام** ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ،**١٩٩٤** ص(١٠٢) .

وعلى ضوء ما تقدم ، سأعالج في هذا الفصل التمهيدي مفهوم الضمانات التأديبيـــة وأهميتها في نطاق المساءلة التأديبية في مبحثين : المبحث الأول ويخـــصص للحـــديث عـــن مفهوم الضمانات التأديبية وأنواعها ، أما المبحث الثاني : فأعالج من خلاله أهمية الـــضمانات في نطاق المساءلة التأديبية .

المبحث الأول : مفهوم الضمانات التأديبية وأنواعها

إن خطورة آثار الإجراءات التأديبية على مصير الموظف اقتضت إخضاع تلك الإجراءات لضوابط وأطر محددة تكفل عدم الانحراف في استخدامها عن الأهداف المرجوة منها ، وحتى لا تنقلب تلك الإجراءات من أداه للوصول إلى الحقيقة إلى معول هدم لها أو مصدر إساءة للموظف العام .

وعلى ضوء ما تقدم فقد نالت الضمانات التأديبية اهتمام المشرع عند وضعه تشريعات الوظيفة العامة نظرا لطبيعة الإجراءات التأديبية وخطورتها ، وهو ما يفسر أهمية الضمانات في نطاق المساءلة التأديبية ، فإذا كانت علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القواعد التنظيمية (اللائحية) فإن ذلك لا يعطيها الحق في ممارسة السلطات المختلفة تجاهه كسلطة التأديب دون وضع قواعد وإجراءات تكفل له ضمانات حقوقه وحرياته ، ذلك أن خصوصية الرابطة التي تجمع بين الإدارة وموظفيها لا تنهض سببا للإساءة للموظف العام .

إن رسالة التأديب أكبر من أن يكون هدفها الإساءة للموظف العام ، أو العقاب في ذاته بل ضمان سير حسن المرفق بانتظام واطراد ، ولا يكتفي بمجرد التأكد من قيام المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبها ، ولكن بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمر ممكنا ، لذا فمن الضروري أن تكفل الإجراءات اطمئنان الموظف إلى عدالة المساءلة التأديبية ، فالتنظيم الفعال لإجراءات الملاحقة التأديبية لا يتحقق إلا بتوفير الضمانات للموظف في كافة مراحلها فالضمانات الحقيقية للموظف في مجال التأديب تكمن في سلامة الإجراءات سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة[١] .

---

[١] سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، **١٩٩٥، ص (٢٣)** .

يمكن تعريف الضمانات التأديبية بشكل عام بأنها تلك القواعد القانونية التي تنظم عملية التأديب سواء في شقها الإداري أو في شقها القضائي ، والتي يتعين احترامها حتى لا يتحول التصرف إلى مجرد عمل مادي أو يصيبه بطلان لخروجه عن الشرعية ، بحيث يؤدي ذلك إلى عدم وصول الإجراء التأديبي إلى هدفه ، ولذلك فان تلك القواعد تمثل قيودا على سلطة التأديب وحدا فاصلا بين الشرعية وانعدامها[١] ، وهناك من يرى أن الضمانات التأديبية هي الضمانات التي يؤكد من خلالها المشرع التزام الإدارة بمبدأ المشروعية ومنع التعسف في استخدام السلطة أو تجاوزها أو استخدامها في أغراض شخصية [٢] ، ويرى آخر أن الضمانات التأديبية هي التي تكفل عدم الخروج عن أهداف التأديب وتهدف أساسا إلى حصر السلطة التقديرية في نطاق الأهداف التي منحت لأجلها[٣].

ويرجح الباحث التعريف الأخير على اعتبار أن الإشكالية هي في خروج السلطة التأديبية عن الأهداف المقررة وقيامها باستغلال السلطة التقديرية الواسعة وبالتالي تستهدف الضمانات التأديبية حصر السلطة التأديبية في نطاق الأهداف التي منحت لأجلها هذه السلطة وهو سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

وإذا كان خضوع الضمانات التأديبية لشكليات محدده سلفا من قبل المشرع يمثل أمرا طبيعيا ، فان ذلك يرجع إلى انه من النادر أن تقتضى مصلحة المرفق العام معاقبة أو استبعاد الموظف العام في الحال إلا علي سبيل الأستثناء ، وبالتالي يكون من المنطقي إن تقرر للموظف ضمانات كافيه وذلك من خلال استلزام حد أدنى من الشكليات التي يتعين على جهة الإدارة مراعاتها عندما ترغب في اتخاذ إجراءات تأديبية حيال موظف معين .

---

(١) سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، مرجع السابق ، ص(٢٢) ومابعدها .

(٢) محمد علي أبو عماره ، **المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين** ، مجلة الجامعة الإسلامية ، سلسلة الدراسات الإنسانية ، المجلد ٣، العدد الأول ، يناير ٢٠٠٥، ص(٢٦).

(٣) طارق حسنين الزيات، **حرية الرأي لدى الموظف** ،دون ناشر، ٢٠٠٧، ص(٢١٣).

ومما لا شك فيه أن وضع تلك الضمانات أمر ضروري ، إذ لا يتصور وجود دولة متحضرة تحترم القانون لا يقوم نظام تأديب موظفيها على قواعد محدده تـسمح بالوصـول بالتأديب إلى غايته المزدوجة إلا وهي ضمان حقوق الموظف العام في الأمن والأمان وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

إن الحديث عن الضمانات التأديبية يقتضي التطرق إلى أنواعها حيث يمكن تقسيم الضمانات التأديبية بشكل عام : من حيث الزمان وتشمل الضمانات التأديبية التي تغطى كافـة مراحل الدعوى التأديبية سواء الضمانات السابقة للجزاء الإداري أو الضمانات المعاصرة له ، أو الضمانات اللاحقة له ، ومن حيث الطبيعة بحيث تشمل الضمانات الإجرائية والـضمانات الموضوعية ، وهو ما سأعالجه في المطلبين التاليين :

المطلب الأول :تقسيم الضمانات التأديبية من حيث الزمان

تتعدد أنواع الضمانات التي يتمتع بها الموظف محل المساءلة التأديبية ، نظرا لخطورة الجزاء التأديبي وحاجته الماسة للضمانات ، على اعتبار أن كافة مراحل الدعوى التأديبية بحاجة ماسة للضمانات التي تتلاءم مع كل مرحلة ، وهذه الضمانات التي قد تكون من ناحية الزمان ضمانات سابقة أو معاصرة أو لاحقة للجزاء التأديبي لذا سأوضح بإيجاز المقصود بكل نوع من هذه الأنواع وذلك على النحو التالي :

أولا : الضمانات السابقة للجزاء التأديبي

إن التنظيم الفعال للدعوى التأديبية لا يتحقق إلا بتوفير الضمانات للموظف في كافة مراحل الدعوى التأديبية فالضمانات الحقيقية للموظف في مجال التأديب تكمن في سلامة الإجراءات خصوصا التي تسبق اتخاذ الجزاء ، ويأتي على قمة الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التحقيق مع الموظف نظرا لما يشكله هذا التحقيق من ضمانة بالغة الأهمية فلا توقع العقوبة على الموظف دون أن يسبقها تحقيق معه لسماع أقواله ، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا إن : "وجوب تحقيق الواقعة بسماع أوجه دفاع من تنسب إليه هذه المخالفة هو أمر لا غنى عنه وضمان لا يحتاج إلى نص في تقريره قبل توقيع الجزاء" [١].

ومن أجل تسليط الضوء على مفهوم هذا الأجراء فقد قضت تلك المحكمة أيضا بأن التحقيق بصفة عامة يعنى الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانه وجه الحقيقة فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة [٢] .

---

[١] المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم٤٠٦ لسنة٢٣ ق ، جلسة ١٩٧٨/٢/١١ ، **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ١٥عاما للهيئة المصرية العامة للكتاب** ، الجزاء الرابع ، ص(٣٩٧١).

[٢] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٣٧٨٨ ، لسنة ٤٨ ق ،جلسه٢٠٠٤١١٢١١٨، ، قواعد المسئولية التأدبية، إعداد **سمير يوسف البهي سمير يوسف البهي** ، دار الكتب القانونية ، مصر، ص (١٠٦) .

وعلى هذا الأساس تقول محكمة العدل العليا الأردنية : " أن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية ، إلا انه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه ، وذلك بان تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاتة وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه وغير ذلك من مقتضيات الدفاع "[١] .

والتحقيق الذي يكون ضمانة من ضمانات التأديب هو الذي يسبق توقيع الجزاء وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : " أنه ولما كان التحقيق الذي قامت به الجهة الإدارية في المخالفات التي نسبتها للطاعن لم يجر إلا في تاريخ لاحق لصدور القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن وهو تحقيق لا جدوى من إجرائه باعتبار أن الغرض من إجراء التحقيق هو إحاطة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه وتمكينه من إبداء دفاعه وتمحيص الأدلة بإجراءات محايدة تستهدف استجلاء وجه الحقيقة ، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن بخصم شهر من راتبه يكون قد صدر دون تحقيق، الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغائه"[٢] .

ويرى الباحث أن الضمانات السابقة على اتخاذ الجزاء هي من الضمانات التأديبية المهمة ، ذلك أنه كلما تمت العناية بتلك الضمانات فإن ذلك من شأنه أن يساهم في النتيجة التي ستنتهي لها السلطة التأديبية ، حيث أنه في حالة توفير تلك الضمانات للموظف محل المساءلة فإنه بإمكان تلك السلطة اتخاذ القرار بصورة عادلة على العكس لو أنه لم يتم توفير الضمانات حيث لا تستطيع الإدارة اتخاذ قراراها بصورة عادلة .

---

[١] قرار محكمة العدل العليا الأردنية **رقم (١٩٩٧/٣٣٢)** ، **مجلة نقابة المحامين** ، ١٩٩٨ ، ص (٤٤٤) .

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن **رقم٧٤٣٧ لسنة٤٥ قضائية جلسة٢٠٠٠/١٢/١٠** ، والمنوه عنه في مؤلف ماهر أبو العينين ، دعوي الالغاء وفقا لاحكام وفتاوي مجلس الدولة حتي بداية القرن ٢١ ، ط٥ ، د.ن ، ص(١٧٢) مشار اليه لدى ، سعد العنزي ، **الضمانات الاجرائية في التأديب** دار النهضة العربية ،القاهرة ٢٠٠٥،ص(٨٥) .

ثانيا : الضمانات المعاصرة للجزاء التأديبي

تكون هذه الضمانات التاديبية مواكبة لمرحلة المحاكمة واصدار القرارالتأديبي ، ومن ابرزهذه الضمانات: اتاحة حق الدفاع والتسبيب ، ونظرا لأن ضمانة الدفاع في مرحلة المحاكمة لا تختلف حسب القواعد العامة عما هو مقرر امام سلطات التحقيق ، وهو ما سوف يتم تناوله في ضمانات التحقيق ، فيقتصرالحديث هنا عن ضمانة تسبيب الجزاءات الادارية .

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه : " من المقرر أن القرار الإداري هو بحسب الأصل قائم على قرينة الصحة وأن جهة الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها مادام أن القانون لا يلزمها بهذا التسبيب " [(١)]

إلا أن القضاء الإداري قد استقر على أنه إذا أفصحت الإدارة عن أسبابها فإنها تخضع لرقابة القضاء ، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية : " وان كان للإدارة حق إحالة الموظف على التقاعد دون أن يكون حتما عليها تسبيب القرار الصادر بذلك ، إلا انه من المتفق عليه انه إذا أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها ، فان هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة محكمة العدل للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، واثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار ... حيث أن القرار الإداري المطعون فيه قد أوضح سبب الإحالة على التقاعد بأنه بالاستناد إلى ملف المستدعي الذي اطلع عليه مجلس الوزراء ، مع أن هذا الملف يخلو من أي شائبة يمكن الاستناد إليها لتنحيته عن وظيفته ، فضلا عن أن التقارير التي انطوى عليها ملف المستدعي ومنها تقرير السنة الأخيرة كانت بدرجة ممتاز، مما يناقض السبب الذي استند إليه القرار المطعون فيه ، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه عديم الأساس ومخالفا للقانون " [(١)]،

[(١)] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن **رقم٤١٦٩ لسنة٤١ ق، جلسة ١٩٩٩/١٢/٢٦**، والمنوه عنه في مؤلف المستشار حمدي ياسين ، **موسوعة القرارات الإدارية** ، د.ن ،الإسكندرية ٢٠٠٠ ، ص(٩١٩) مشار إليه لدى ، سعد العنزي ، مرجع سابق ، ص(٣٦٥).

(٢)محكمة العدل العليا الاردنية ، القرار (١٠٤ /١٩٩٧) ، **المجلة القضائية** ، لسنة ١٩٩٧، ص (٥٠٥) .

كما قضت محكمة التمييز الكويتية أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون [١] .

وبالرغم من تلك القاعدة ، إلا أن القضاء قد استقر على وجوب تسبيب القرار التأديبي حتى ولو لم يكن هناك نص يلزم الإدارة بالتسبيب ، حيث أن استثناء القرار التأديبي من قاعدة عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها نابع من طبيعة القرار التأديبي ، لأن القرار التأديبي قرار ذو صبغه قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلا فيجب أن يكون مسببا [٢] .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد : "أن القضاء التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري ، ومن ثم يجب أن يتوافر فيه قدر من الضمانات الجوهرية كحد أدنى ، ومنها : تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه ، وتحقيق دفاعه ، وحيدة الهيئة التي تتولى محاكمته ، وتسبيب القرار الصادر بالجزاء ، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة بما فيه توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له ، ويتيح للقضاء إعمال رقابته على ذلك من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ، ولاسيما إذ تعددت التهم المنسوبة للموظف ، ولا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه والاقتصار على الإحالة العامة إلى هذا التحقيق أو الإشارة إلى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب في شأن التهم موضوع المحاكمة المجملة" [٣] .

---

[١] محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم٤٩٦-٩٩، جلسة ٢٠٠٠/٣/٦، **مجلة القضاء والقانون،** السنة٢٨يونيو٢٠٠٣، ص(١٥٤).

[٢] محكمة القضاء الإداري، جلسة١٩٦٨/٤/٢٤، القضية رقم٨٤٣ لسنة٢١ق، المجموعة السنوية ، ص (١٨٨) مشار إليه لدى ، سعد العنزي ، مرجع سابق ، ص(٣٦٧).

[٣] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٣٩٩، جلسة ١٩٥٩/٣/٣١ ، **مجموعة أحكام المحكمة الإدارية** لسنة ١٩٥٩، ص(٥٩٩) .

نصت المادة(٧٩)من القانون رقم(٤٧)لسنة١٩٨٧بشأن نظام العاملين المدينين بالدولة وتعديلاتة حتي التعديل رقم(٥)لسنة٢٠٠٠ " لا يجوز توقيع جزاء علي العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا ومع ذلك يجوز بالنسبه لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة علي أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء"[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه وطبقا للفقرة الخامسة من المادة (١٤٠/أ /٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته يتعين تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية .

وقد اوجب قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم١٥ لسنة ١٩٧٩ تسبيب القرارات التأديبية في المادة (٥٥) ، وهو موقف يرى الباحث أنه يحسب للمشرع على اعتبار أن التسبيب ضمانة هامة جدا خصوصا بالنسبة للقرارات التي تحمل صفة الجزاء ، ذلك أن التسبيب ضمانة هامة في نطاق المساءلة الإدارية لأنه يكشف عما إذا كانت الإدارة قد قامت بالجهد المطلوب في عملية اتخاذ القرار كما يتيح للقضاء الرقابة علي القرارات التأديبية ويدفع الإدارة إلي التروي في اصدار قرارتها.

كما استقر الفقه والقضاء الإداريان علي وجوب تسبيب القرارات الإدارية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية السلبية ،كما لا يجوز للإدارة أن تعاقب الموظف بغير أتباع الإجراءات التاديبية ،لان حق الدفاع حق مقدس ،فلا تهدد ضماناته ولو كان مجلس التأديب علي غير علم بسبب تغيب المشتكي عليه[2].

---

(١) هشام زوين ، **الموسوعة الجامعة في شرح قانون العاملين بالدولة** ، ط٣ ،٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص(٢٧١).

(٢) سليمان بطارسة وكريم كشاكش ،**القرار الإداري المنعدم أمام المحاكم الأردينة** ، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ،مجلد٢٥، العدد١،١٩٩٨،ص ص(٨٨،٨٩).

ويشترط في التسبيب أن يكون مكتوبا ، ومتضمنا الأسباب القانونية والواقعية التي حملت مصدر القرار إلي إصداره بحيث تذكر هذه الأسباب كافة لعدم مشروعية التسبيب المرسل ، ويتعين أن يكون التسبيب واضحا وجليا حتي يتمكن الشخص من فهم الأسباب القانونية والواقعية واستيعابها ولا يتعين أن يرد التسبيب في صلب القرار نفسه بل يمكن أن يكون ملحقا القرار الإداري عن طريق رسالة توضيحية مرفقة بالقرار الإداري ذاته ، ويتعين أن يتم التسبيب وقت تبليغ القرار التأديبي إلي الشخص الذي صدر القرار ضده[١] .

وتكمن أهمية التسبيب لما ينطوي عليه من مزايا متعددة للإدارة والأفراد والقضاء الإداري: حيث أن التسبيب يعد ضمانة هامة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، ويمكن الأفراد من الإطلاع علي الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري مما يمكنهم من تقدير مدي نجاح الطعون القضائية مقدما بدلا من إضاعة الوقت والجهد والمال ، ويحمل اشتراط التسبيب الإدارة علي احترام مبدأ المشروعية ، كما يؤدي إلي تسهيل مهمة القضاء الإداري في الرقابة علي مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون به[٢].

والإدارة إذا قامت بتسبيب قراراتها التأديبية بعبارات مقتضبة أو باستخدام عبارات تخلط فيها بين السبب والغاية من القرار الإداري ، وهو أمر لا يمكن أن يحقق الحكمة من هذا الإجراء واعتباره وجوبيا في مجال التأديب ، كما أن تذرع الإدارة بأن سبب إصدارها القرار المصلحة العامة لا يعد ذكرا لسبب القرار وإنما ذكرا للغاية من إصداره وإغفالا للتسبيب .

---

[١] كريم كشاكش ،**عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا** ،المنارة للبحوث والدراسات ، جامعة آل البيت مجلد١٢، العدد٣ ،٢٠٠٦، ص(٤٩٠).

- انظر أيضا: علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج٢ ، دار الثقافة ،عمان ،٢٠٠٨،ص ص(٧٦٨،٧٦٩).

[٢]علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص(٧٦٢).

- موسي شحاته ،**أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الإدارية الفردي**ة–دراسة مقارنة_مجلة أبحاث اليرموك، مجلد١٧ ، العدد٣ ، ٢٠٠١ ، ص(٤٦٢).

- كريم كشاكش ، مرجع سابق ، ص(٥١٢).

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية :" أنه يستفاد من البند (١) من الفقرة (أ) من المادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، من البند (١) من الفقرة (ب) من المادة (١٤٥) من النظام ذاته ، قد أوجبتا إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه ، وإطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها ، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة ، كما يُسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق ويشترط أن لا تُسمع أقوال أي شاهد إلاً بعد أداء القسم القانوني ، فإذا لم تتبع لجنة التحقيق والمستدعى

ضده هذه الإجراءات بل استمعت اللجنة إلى المستدعية كشاهدة بعد أداء القسم القانوني ، وتوصلت في تقريرها إلى أن هناك إخلالاً بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة بالمسؤولين عن المياه سواء في محافظة المفرق أو قطاع مياه الشمال ، دون أن تبين المسؤوليات والصلاحيات التي أخلَّت بها المستدعية ، وبما أن المستدعى ضده ردَّد العبارات ذاتها الواردة في تقرير اللجنة باعتبارها السبب لإصدار قراره المشكو منه ، وبما أن البند (٥) من الفقرة (أ) من المادة (١٤٠) آنفة الذكر قد أوجبت تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية ، وذلك باعتبار هذا التسبيب هو أحد الضمانات الواجب توفيرها للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه ، وبما أن نظام الخدمة المدنية المشار إليه قد اشترط تسبيب القرار التأديبي ، فإن هذا الإجراء أي التسبيب يصبح شكلاً أساسياً في القرارات التأديبية يترتب على إهماله بطلانها ، ولكي يحقق التسبيب الغرض المناط به يجب أن يكون واضحاً بدرجة تمكن من تفهمه ورقابته ، فإذا اكتفى القرار التأديبي بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتُخذ اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب وبما أن لجنة التحقيق ومن بعدها المستدعى ضده لم يُحدِّداالمسؤوليات والصلاحيات – المنوطة بالمستدعية – والتي أخلَّت بها ، وبما أنه يجب على الإدارة أن تُصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حدَّدها المشرع وفي الشكل المرسوم لها، ذلك أنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية أنها مقررة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ، وبما أن القاعدة المستقرة تقضي بأن مخالفة تلك القواعد والإجراءات تستتبع بطلان القرار الإداري وذلك باعتبار أن هذه الشكليات والإجراءات تُمثّل ضمانه للأفراد ومخالفتها تشكل إخلالاً بهذه الضمانة ، وعليه

يكون القرار المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبيب ، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه "[١] .

ثالثا : الضمانات اللاحقة على الجزاء التأديبي

لا تقتصر الضمانات التأديبية على الضمانات السابقة أو المعاصرة للجزاء التأديبي ، وإنما هناك ضمانات لاحقة للجزاء التأديبي ، فقد لا تسعف الضمانات السابقة أو المعاصـــرة الموظف المحال إلى التأديب ، لذلك أعطى المشرع للموظف الحق في أن يقوم بالطعن علـــى قرار الجزاء الصادر بحقه إداريا أو قضائيا :

١- ضمانة التظلم الإداري

التظلم الإداري هو وسلية قانونية من الوسائل التي تسمح للشخص باستــصدار قــرار إداري متفق مع القانون ويتمثل في لجوء صاحب الشأن إلي الإدارة شاكيا حول قــرار إداري يدعي مخالفته للقانون وقد يكون هذا التظلم إلي مــصدر القــرار أو الرئيــسي الإداري لمصدر القرار أو إلي لجنة إدارية يحددها المشرع[٢].

وضمانة التظلم الإداري ، هي ضمانة هامة على اعتبار أن التظلم للإدارة يؤدي إلـــى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي فرقابة القضاء كقاعدة عامة رقابـــة مشروعية ، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل القرار أو تلغيه لمجرد عدم ملاءمته[٣]، ومما لا شك فيه أن للتظلم دور هام في نطاق التأديب وذلك من اجل إفساح المجال للسلطة الإدارية لدراسة الأسباب التي يقدمها الموظف في دفاعه المقدم للجهة الإدارية[٤].

---

[١] عدل عليا ، رقم (٢٠٠٧/٥١٧) ، بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢٧، **منشورات عدالة**.

[٢] لمزيد من التفصيل انظر:

–علي خطار شطناوي ، **موسوعة القضاء الإداري** ، ج٢ ، مرجع سابق ، ص ص(٤٤٧،٤٦٤).

[٣]محمد وليد العبادي، **القضاء الإداري**، ج٢، موسوعة الوراق للنشر والتوزيع ،٢٠٠٧، ص(٣٧٨).

[٤] انظر ايضا: أحمد عودة الغويري ، **ضمانات التأديب الرئاسية في ظل نظام الخدمة المدنية الأردني رقم١ لسنة١٩٨٨**، مجلة مؤتة ، العدد١، آذار١٩٩٥، ص(٤٩).

وقد أوردت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم١٦٥ لسنة١٩٥٥ والذي استحدث نظام التظلم في مصر حكمة التظلم عندما قررت : " أن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه فإن رفضته أو لم يبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق القضاء " .

أن التظلم الإداري اختياري وفقا للتشريع المصري باستثناء القرارات المتعلقة بالموظفين فهو وجوبي ، حيث نصت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن لا تقبل الطلبات المقدمة رأسا في الطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة (١٠)وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم وبالتالي وفقا لهذا النص لا يمكن قبول طلبات الموظفين العموميين في الطعن في القرارات التأديبية إلا بعد قيام هؤلاء بالتظلم إلى الجهات الإدارية المختصة.

وقد قررت محكمة التمييز الكويتية إن الحكمة من التظلم هي" أن تقل المنازعات بين الإدارة وأصحاب الشأن وحتى يمكن للجهة الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء [1] ، وطبقا للمادة السابعة من قانون إنشاء الدائرة الإدارية في دولة الكويت رقم٢٠ لسنة ١٩٨١يجب التظلم من القرار القابل للإلغاء أولا، وقبل رفع الدعوى بشأنه إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم أي أن التظلم وجوبي في جميع الأحوال ، وتأسيسا على ذلك ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى عدم قبول دعوى الطاعن التي أقيمت بطلب إلغاء القرار الصادر بإنهاء خدمته ، لأنه لم يسبقها بالتظلم منه إلى الجهة التي أصدرته طبقا للمادة السابعة من قانون إنشاء الدائرة بالمحكمة الكلية رقم٢٠ لسنة١٩٨١ [2].

---

[1] محكمة التمييز الكويتية ، الطعن رقم١٦٦ لسنة١٩٩٣ ،جلسة٤/٧/١٩٩٤، **موسوعة مبادئ القضاء الإداري**، الفتوى والتشريع،١٩٩٨،ص(١٨٤) ، مشار إليه لدى ، سعد العنزي ، مرجع سابق ، ص(٣٩٩).

[2] محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم٥٨ لسنة١٩٩٦ ، جلسة ١٧/٣/١٩٩٧، **موسوعة مبادئ القضاء الإداري**،مرجع سابق ، ص (١٣٨) ، مشار إليه لدى ، سعد العنزي ، مرجع سابق ، ص(٣٩٩).

وتقول محكمة التمييز في هذا الصدد[١]:" أن النص في المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٩٨١/٢٠ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية على أن تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية.. وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض أولا... رابعا : الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم" والنص في المادة الثامنة على أن "لا تقبل طلبات الإلغاء المنصوص عليها في البنود ثانيا ورابعا من المادة الأولى عدا القرارات الصادرة من مجالس تأديبية قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرت أو الجهات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم ويصدر مرسوم ببيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه "يدل وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة على أن طلبات الإلغاء المنصوص عليها في المادة الأولى لا تكون مقبولة إلا بعد التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبث في التظلم والحكمة من ذلك أن يتهيأ للحكومة فرصة دارسة أسباب التظلم وإجابة صاحب الشأن إليه طالبة إذا ما ثبت سلامة التظلم قبل اللجوء إلى القضاء ، وأحالت المادة الثامنة في بيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه إلى مرسوم يصدر بهذا الشأن وقد صدر بتاريخ ١٩٨١/١٠/١٥ مرسوم بشأن إجراءات التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه تضمن النص في المادة الأولى منه على أن يكون التظلم من القرارات الإدارية... إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية لها" والمادة الثالثة من ذات المرسوم على أن " تقوم الجهة التي تتلقي التظلم بقيده في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه.

وأضاف الحكم المطعون فيه إلى ذلك قوله " لم يضم دليل كاف على أن المستأنف قد تظلم من القرار المطعون عليه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها قبل رفع دعواه، ولا مقنع فيها ذكره من أنه تظلم من القرار في ١٩٩١/١٠/١٥ وقدم لإثبات ذلك شهادة إيداع بصيغة بريدية مسجلة مؤرخة ١٩٩١/١٠/١٦ ذلك أن هذه الشهادة لا يبين منها الجهة المرسلة إليها أو مضمونها كما لا يجدي في هذا الشأن الصورة من التظلم المودعة حافظ مستندات المقدمة إلى محكمة أول درجة بجلسة ١٩٩٢/٩/١٦ مستند رقم(٥)والتي أرفق بها شهادة التسجيل البريدية من القرار المذكور إلى وزير الدولة لشئون البلدية بكتاب مسجل

---

[١] حكم محكمة التمييز ، الطعن رقم(١) ،لسنة١٩٩٠، جلسة١٩٩٢/٦/٢٢، **مجلة القضاء والقانون** ، السنة٢٢، ص(٩٣).

مصحوب بعلم الوصول وأنه حتى تاريخه لم يبث في التظلم وهـذا الـذي ورد فـي صورة التظلم المرفق يدل على أن شهادة التسجيل البريدية المشار إليها لا تخص هذا الـتظلم المزعوم لأن هذه الشهادة مختومة بتاريخ ١٩٩١/١٠/١٦ فلا يتصور عقلا أو منطقا أن يكون ذلك التظلم قد أرسل بريدياً بموجبها حال أن المستأنف قد ذكر فيه أن سبق لـه الـتظلم مـن القرار في ١٩٩١/١٠/١٥ وأنه لم يتلق رداً عنه حتى تاريخه، يضاف إلى ذلك أن المـستأنف وقد أشار في التظلم المنوه عنه الذي أرفقه بحافظة مستندات إلى أنه أرسل الـتظلم المـؤرخ ١٩٩١/١٠/١٥ بموجب كتاب مسجل بعلم الوصول فكان الأحرى به لو صدق ادعاءه هذا أن يقدم علم الوصول المثبت لذلك، مما يرجح القول بأن صورة هذا التظلم اصـطنعت لخدمـة الدعوى ورداً على الدفع الذي سبق وأن أبداه الحاضر عن الحكومـة المطعـون فيـه بهـذه الأسباب وما أحل إليه من أسباب الحكم الابتدائي الذي أيده سائغا ولا مخالفة فيه للقـانون أو للثابت بالأوراق ويؤدي إلى ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه فإن النعي إليه بـسبب الطعـن يكون على غير أساس .

وبالإضافة إلى التظلم الوجوبي فهناك التظلم الجوازي ، والمقصود به التظلم الاختياري وهو يختلف عن التظلم الوجوبي من ناحية أن المشرع لا يشترط على الموظف القيام به قبل رفع الدعوى بعكس التظلم الوجوبي، كما هو مقرر في القانون الأردني فلم يرد نص في قانون محكمة العدل الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته يوجب على الموظف في المنازعات التأديبية أن يتقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية أولا ، وقد فرقت محكمة العدل العليا الأردنية بين التظلم الوجوبي والتظلم الجوازي حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية :" إن الاعتراض أمر جوازي متروك لخيار من له الحق بممارسته ، وليس وجوبيا حتى يعتبر سبق الاعتراض شرطا لقبول الطعن في القرار أمام محكمة العدل العليا ، وان النص على اعتبار القرار الصادر بنتيجة الاعتراض قطعيا إنما هو لغايات التظلم الإداري وليس لغايات الطعن أمام محكمة العدل العليا ، وعليه فيكون القرار الصادر عن مجلس العمداء المتضمن عدم ترفيع المستدعي نهائيا قابلا للطعن أمام محكمة العدل العليا وان لم يسبق للمستدعى الاعتراض عليه "[١] ،

---

[١]عدل عليا (٨٩/٥٢٧) ، **مجلة نقابة للمحامين الأردنية** ، ع١، ٢٠٠٠، ص(٩١).

وقضت أيضا بان الفقه و القضاء قد استقر على :" أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء" [١] ، أي أن القضاء الإداري الأردني بخلاف القضاء الإداري المصري لا يعتد بالتظلم الجوازي لغايات قطع ميعاد تقديم دعوى الإلغاء.

أن الناظر في أحكام نظام الخدمة المدنية الأردني يجد أن المواد (١٦١ – ١٦٥) من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ نصت على حق الموظف العام في التظلم حيث أن من الأمور التي أجيز التظلم بشأنها وفقا للمادة (١٦٢/ب) القرارات الصادرة بحق الموظف مع ملاحظة أن هذه القرارات لا تشمل القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب لأن المادة (١٥٠/د) من نظام الخدمة المدنية نصت على أن قرارات مجلس التأديب غير قابلة للطعن إدارياً وهذا يشمل استبعادها من نطاق المواد (١٦١–١٦٥) ، مما يجعلنا نحصر التساؤل هنا حول القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية الرئاسية، فهل تعتبر تلك القرارات خاضعة للتظلم المشار إليه ؟ يرى الباحث أن الإجابة على هذا التساؤل تكون بالإيجاب، أما عن نوع هذا التظلم وهل هو تظلم وجوبي أم جوازي ؟ فإن الباحث يتجه لاعتبار هذا التظلم تظلما وجوبيا يقطع ميعاد دعوى الإلغاء ، والدليل على ذلك أن مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام–٢٠٠٩قد نصت في المادة(٥)وتحت عنوان(واجبات الموظف ومسؤولياته العامة)على ما يلي : " يجب على الموظف العام : ... ز– عدم الإضراب عن العمل أو تحريض الغير عليه والامتناع عن تنظيم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة أو الاشتراك في تنظيمها مهما كانت الأسباب والدوافع ، والالتزام بطريق التظلم الواجبة الإتباع "[٢] ، فهذا يدل صراحة على أن التظلم في إطار الوظيفة العامة وجوبي ، أي أن الباحث يرى هنا أن المشرع الأردني اخذ بالتظلم الوجوبي في نطاق الوظيفة العامة وذلك يشمل القرارات التأديبية بوجه عام باستثناء القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب لأن المادة (١٥٠/د) من نظام الخدمة المدنية اعتبرتها غير قابلة للطعن إدارياً.

---

(١)عدل عليا (٩٣/٦٧) ، **مجلة نقابة للمحامين الأردنية** ، ع٤ ، ١٩٩٤، ص(٣٢).

(٢) المادة (٥/ ز)، **مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠٠٩** ، الصادرة عن مجلس الوزراء ، منشورات وزارة تطوير القطاع العام ، أيلول **٢٠٠٩** ، من خلال الموقع الالكتروني : **www.pm.gov.jo** .

وتجدر الإشارة إلى أن التظلمات الإدارية تنقسم إلى ثلاثة أنـواع: الأول : الـتظلم الولائي وذلك عندما يتم تقديم التظلم أمام الشخص الذي قام بإصدار القرار المطعـون فيـه ، والثاني رئاسي ويتم تقديمه إلى الرئيس الإداري الأعلى للشخص الذي قام بإصدار القرار محل الطعن، وهناك تظلم ثالث يقدم إلى لجان متخصصة [١] .

وثمة شروط للتظلم الإداري من أبرزها أن يتم التظلم في الميعاد ويتم أثبـات ذلـك حتى لو تتخذ الإجراءات المقررة لقيد التظلمات الإدارية وتأسيسا على ذلك أكدت محكمـة التمييز " أنه ومن حيث أن الطعن أقيم على سببين يعني الطاعنـان بأولهمـا علـى الحكـم المطعون فيه مخالفة القانون والفساد في الاستدلال وفي بيان ذلك يقولان أن المـشرع جعـل قبول طلب إلغاء القرار الصادر بإنهاء الخدمة منوط بالتظلم منه إلى الجهة التي أصدرته ولا ترفع دعوى الإلغاء إلا بعد مضي الموعد المقررة للبت في التظلم وبين إجراءات تقديم التظلم والبت فيه فأوجب قيده في سجل خاص وتسليم المتظلم إيصال مبين فيه رقمه وتاريخ تقديمه، وإذا انتهت محكمة الموضوع إلى قبول الدعوى على سند من سبقها بالتظلم رغم عدم ثبـوت قيد التظلم في السجل الخاص وعدم تقديم المطعون ضده إيصال تسلميه، فإن استخلاص سبق التظلم يكون قائما على الاحتمال مما يعيب الحكم المطعون فيه المؤيد للحكم الابتـدائي بمـا يستوجب تميزه،.....وحيث أن هذا النعي غير سديد ذلك أنه ولئن كانت المـادة الثالثـة مـن مرسوم إجراءات التظلم من القرارات الإدارية أوجبت على الجهة التي تتلقي التظلم أن تقـوم بقيده في سجل خاص ،وتسلم المتظلم إيصالا مبينا فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه ،إلا أن عـدم اتخاذ الإدارة لهذا الأجراء التنظيمي لا يحول وعلى ما جرى به قضاء هـذه المحكمـة دون إثبات تاريخ وصول التظلم بطريق آخر، لأنه إجراء قصد به التيسير على المـتظلم وتفـادي العنت في إثبات هذا التاريخ، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه المؤيد للحكم الابتدائي قد خلص إلى أن المطعون ضده قدم تظلما في الميعاد على سند مما أورده بمدوناته من أن (تقديم المستأنف عليه المطعون ضده صورة ضوئية من تظلمه من القرار من المطعون عليه المؤرخ ١٩٩٢/٤/٢٥ ، واقترن ذلك بما استقرته محكمة أول درجه من ملف خدمة المذكور من وجود مذكرة مؤرخة ١٩٩٣/٥/٣)أي في تاريخ معاصر لتاريخ التظلم يبحث حالته، والتي انتهـت إلى أحد اقتراحين أما إعادة تعيينه مجدداً أو الحاقة بإدارة أخرى، ليصدق قول المستأنف عليه بأنه قدم تظلما إداريا في الميعاد من القرار المطعون عليه، ولا يستقيم عقلا ولا منطقا أن تعيد جهة الإدارة بحث حالة المذكور بعد أن تم فصله ويرد اقتراح بإعادة تعيينه أو إلحاقه بإدارة

---

[١] انظر: علي خطار ، **القضاء الإداري** ، الجزء الأول ، ٢٠٠٨ ، ص ص (١٤١- ١٥٧) و(٤٥٤- ٤٦٤).

أخرى من تلقاء نفسها ودون تحريك الموضوع عن طريق التظلم ،ومن ثم فإن هذه المذكرة تقوم قرينة على صدق المستأنف عليه من أنه قدم تظلما إداريا إلى وكيل الداخلية مـــن قـــرار فصله وكان هذا الذي حصله الحكم، وخلص إليه له أصله الثابت في الأوراق، ومؤد إلى مـــا انتهى إليه من نتيجة ولا مخالفة فيه للقانون فأن النعي يكون على غير أساس"[١].

ومن شروط التظلم أن يكون قد تم بعد صدور القرار الإداري وليس قبلـــه ، كمـــا يتعين أن يكون هذا التظلم للسلطة التي أصدرت القرار الإداري أو السلطة الرئاسية لها وعلى ضوء ذلك فقد أكدت محكمة التمييز" أن النص في المادة السابعة من المرسوم بالقـــانون رقـــم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية على أن ميعاد رفـــع دعوى الإلغاء ستون يوما وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها ، ويعتبر فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيـــب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويحسب ميعاد رفع الـــدعوى مـــن تـــاريخ الـــرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال ، والنص في الماد الأولى من مرسوم إجـــراءات تقـــديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه على أن يكون التظلم من القرارات الإدارية إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية لها ، والمادة الثالثة من ذات المرسوم على أن تقوم الجهة التي تتلقى التظلم بقيده في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه ويسلم المتظلم إيصال يبين فيـــه رقم التظلم وتاريخ تقديمه مداه رفع دعوى الإلغاء قد حدده المشرع بستين يوما ، إلا أن هـــذا الميعاد ينقطع سريانه إذا ما تقدم صاحب الشأن بتظلم إلى الجهة الإدارية المصدرة للقـــرار أو إلى الجهة الرئاسية لها ـــ وحيث يبدأ ميعاد جديد من تاريخ هذا التظلم ميعـــاد الـــدعوى ـــ فضلا عن ضرورة تقديمه قبل انقضاء هذا الميعاد أن يقدم إلى الجهـــة الإداريـــة المختـــصة الموضحة بالنص ، فلا يعتبر تظلما في نظر القانون الشكوى التي يقدمها صاحب الشأن إلـــى غير الجهة التابع لها المتظلم على نحو ما هو واضح من صريح النصوص المـــشار إليهـــا ، والعبرة من تقديم التظلم في الميعاد القانوني هو تاريخ وصول الفعلي إلى الجهـــة المختـــصة بالبت فيه وليس بأي تاريخ آخر ، وأنه ولئن كان مرسوم إجراءات تقديم التظلم قد نص فـــي المادة الثالثة على أن يسلم للمتظلم إيصال موضح فيه تاريخ تقديم التظلم فإن هذا الإجراء هو واجب الجهة المختصة بتلقي التظلم على نحو ما سلف دون غيرها، ومن ثم فلا يعتـــد بـــأي إجراء أو ورقة تصدر من سواها ،وهذا الإجراء بعده لا يعدو أن يكون إجراء تنظيمياً قصد به التيسير على المتظلم ،وتفادي العنت في إثبات تاريخ تقديم التظلم بما لا يمنع من إثبات ذلـــك بأي طريق آخر،لما كان ذلك وكان الثابت أن القرار المتظلم فيه قد صدر مـــن وكيـــل وزارة التربية المستفادة من استمارة المتابعة ـــ وهي ورقة رسمية غير محـــددة ـــ مـــن المطعـــون ضدها أن تظلم المطعون ضدها قد قدم لمكتـــب وكيـــل الـــوزارة ســـالف الـــذكر بتـــاريخ

(١) حكم محكمة التمييز، طعن ٨٣ لسنة ١٩٩٣، جلسة ١٩٩٤/٦/٦، محكمة القضاء والقانونا لسنة ٢٢، العدد ٢ ص(٢٨).

١٩٨٨/٦/٢٩برقم(٩٣) ، وأنه أحيل إلى مدير الشئون القانونية للنظر وتوقيع باستلامه في ١٩٨٨/٧/٣٠ ، ثم أحيل إلى البحث والفتوى في ١٩٨٨/٧/٢ ، ثم إلى قسم الشكاوى في ١٩٨٨/٧/٣، وبه يكون الثابت في أن تظلم المطعون ضدها قد قدم إلى الجهة المصدرة القرار ــ وكيل الوزارة ــ والمختصة بتلقي التظلم وفقا للقانون ومرسوم الإجراءات وذلك بتاريخ ١٩٨٨/٦/٢٩ ، وبه يكون هذا التاريخ هو المعتبر قانونا في تحديد ميعاد التظلم والاعتداد بالإيصال الصادر من إدارة الشئون القانونية أو التاريخ الثابت به ١٩٨٨/٧/٣١ ، والذي أحيل فيه التظلم إلى قسم الشكاوي التابع لتلك الإدارة بغية بحثه وإبداء الرأي ، فيه وإذ ليست هذه الجهة هي المختصة بإصدار القرار المطروح أو تلقي التظلم منه أو البت ، فيه ومن ثم فإن المدة اللازمة للبت في ذلك التظلم وهي ٦٠ يوما من تاريخ تقديمه والتي يعتبر فواتها دون إجابة على التظلم بمثابة قرار برفضه، هذا المدة تنتهي في ١٩٨٨/٨/٢٨ ، بما كان متعينا معه إقامة الدعوى بطلب الإلغاء خلال الستين يوما التالية لهذا الميعاد والتي تنتهي في ١٩٨٨/١٠/٢٧، ولما كان الثابت أن الدعوى قد أقيمت بالصحيفة المودعة إدارة الكتاب في ١٩٨٨/١١/١ فإنها قد أقيمت بعد انقضاء المحدد، ومن ثم غير مقبولة شكلاً وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون معيبا بما يوجب تمييزه" [١].

٢- ضمانة الطعن القضائي

تعتبر الضمانة القضائية من أهم وأعظم الضمانات التأديبية على الإطلاق فخضوع السلطة التأديبية لرقابه قضائية أمر في غاية الأهمية ، لاسيما في ظل السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة ، وفي ظل عدم تقنين المخالفات والجرائم التأديبية وهو ما يفتح الباب واسعا للتحكم والاستبداد .

إن السلطة القضائية تقف – وهي تباشر ولايتها- مكتوفة اليدين إزاء ما يحدث من تعسف وأخطاء من قبل السلطة التأديبية ، والتي قد تبتعد أو تنحرف عن الخطوط الرئيسية لجوهر عملية التأديب وهو ما يتسبب إحداث في أساءة بالغة للموظف ، والذي قد يكون ضحية لسوء تقدير السلطة التأديبية ، لكل ذلك فإن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تمثل ضمانة هامة وأساسية للموظفين العموميين والذين يجدون في تلك الرقابة ملاذا يقيهم من تحكم السلطة التأديبية وابتعادها عن جادة الحق والصواب .

---

[١] حكم محكمة التمييز ، الطعن رقم ٢٢، لسنة ١٩٩٠ ، جلسة ١٩٩٢/٦/١٣ ، **مجلة القضاء والقانون** لسنة ٢٠، ع١ ،ص (٢٥٨) .

وعلى ضوء ما تقدم فإنه وطبقا لنص المادة (٤/أ/٩) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته تختص المحكمة بنظر طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية ، كما تختص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية بدولة الكويت بنظر الجزاءات التأديبية طبقآ للمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة١٩٨١ بنظر: "رابعا- الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم "[١] ، والملاحظ أن اختصاصات الدائرة الإدارية الكويتية ومحكمة العدل العليا الأردنية تشمل سائر المنازعات التأديبية وهو اتجاه محمود من المشرع فلم يتم استثناء أي قرار تأديبي من الخضوع لرقابة القضاء الإداري تلك الرقابة التي تشكل ضمانة هامة للموظف تقيه من تعسف السلطة الإدارية .

وتجدر الإشارة إلى أن أحكام القضاء توسعت من اجل بسط رقابتها على قرارات التأديب حتى في حالة قرارات الندب والنقل أذا كانت تخفي في داخلها جزاءا تأديبيا وتقول محكمة التمييز في هذا الصدد أن الحكم المطعون فيه أسس قضاءه بعدم اختصاص الدائرة بنظر طلبها إلغاء قرار النقل لصدوره في حدود السلطة التقديرية جهة الإدارة ، وعدم انطواؤه على جزاء تأديبي مقنع، في حين أن الثابت بالأوراق أن قرار النقل يتضمن جزاء مقنع بما لا يجوز معه لجهة الإدارة أن توقع عليها عقوبة عن مخالفة واحدة ، أيضا فإن قرار النقل تضمن الأضرار بها ماديا ومعنويا ويحرمها من مميزات الوظيفة المنقولة منها.... وحيث أن هذا الطعن في محلة ذلك أن المقرر قانونا لما تقضي به المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١لسنة ١٩٨٢ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وأن قرارات ندب الموظفين ونقلهم تخرج عن اختصاص الدائرة ما دامت لا تحمل في طياتها قرارا مما تختص به الدائرة المنشأة طبقا لأحكام ذلك القانون، كما لو كان القرار ينطوي علي عقوبة تأديبية مقنعة ، لذا فإن مقطع النزاع في شأن هذه القرارات هو تحديد ما إذا كان القرار الصادر بنقل الموظف أو ندبه قد قصدت به الإدارة الكيد للموظف أو الانتقام منه ، أم أن تصرفها يستهدف المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة أن الإدارة قصدت

---

[١] انظر أيضا لمزيد من المعلومات عن تطور الرقابة القضائية في الكويت على القرارات الإدارية :
- عثمان عبد الملك الصالح ، **ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين** ، مجلة الحقوق ، الكويت ، السنة العاشرة ، العدد الرابع ، ١٩٨٦ .
- وفي اختصاصات محكمة العدل العليا الأردنية انظر أيضا :
- أحمد عوده الغويري ، **قضاء الإلغاء في الأردن** ، مطبعة الدستور ، عمان ، ١٩٨٩ ، ص(٦٣) .

إلى الكيد للموظف اعتبر القرار منطويا على عقوبة تأديبية مقنعة مما يدخل في اختـــصاصها وبالتالي يجب أن يكون له سببه الذي يسنده ، وقد تضمنت هذه الرسالة في مختلف أجرائهـــا تطبيقات قضائية عديدة لهذه الضمانة حيث أن جميع الأحكام القضائية التي تم إيرادها تجـــسد موقف القضاء ودوره في تحقيق هذه الضمانة.

المطلب الثاني : تقسيم الضمانات التأديبية من حيث طبيعتها

يمكن تقسيم الضمانات التأديبية بالإضافة إلى ما سبق إلى ضمانات إجرائية وضمانات موضوعية ، ويقوم هذا التقسيم على أساس طبيعة تلك الضمانات ، وهو ما سوف نتناوله على النحو التالي :

أولا: الضمانات الإجرائية

تمثل الضمانات الإجرائية التأديبية المقررة بصفة أساسية كضمانة لحماية الموظف بدءا من التحقيق مع الموظف لحين اتخاذ الجزاء والطعن عليه سواء إداريا أو قضائيا وهي من الشكليات الجوهرية التي يتعين احترامها ويترتب على مخالفتها بطلان الإجراء على اعتبار أن تلك الشكليات مقررة أساسا لمصلحة الموظف ، فلا يمكن إغفال أهمية هذه الضمانات الإجرائية بالنسبة للموظف محل المساءلة التأديبية .

وتجدر الإشارة إلى إن الضمانات الإجرائية المقررة في مجال التأديب قد تنبثق من القوانين الإجرائية الأخرى كقانون أصول المحاكمات المدنية (المرافعات المدنية) أو قانون أصول المحاكمات الجزائية (الإجراءات الجنائية) على اعتبار أن ثمة نقص في التنظيم الإجرائي للدعوى التأديبية ، وعلى ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه : "ولئن كان للقضاء الإداري كأصل عام أن يرجع إلى قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة ، فإن قضاء التأديب قد جرى أيضآ على الرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات الجنائية ، واختيار ما ينسجم منها مع طبيعة النظام التأديبي ، باعتبار أن المحاكمة التأديبية قريبة الشبه بالمحاكمة الجنائية والاستهداء بالإجراءات الجنائية في مجال تحديد إجراءات التحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية"[١]، كما قضت محكمة العدل العليا:" أن إغفال إيراد قواعد تنظيمية لما يجب أن يراعي من أوضاع ويتبع من إجراءات في شأن

---

[١] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم٢٩٩٥ لسنة٣١ ، جلسة٨/٤/ ١٩٨٦ ، **موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب** ، اعداد خالد عبد الفتاح ، ط١، القاهرة ،١٩٩٤ ، ص (٣٨٠) .

التحقيق والمحاكمة التأديبية التي يتولاها مجلس التأديب العسكري لا يعني أن سلطة المجلس في هذا الصدد سلطة مطلقة لا تخضع لقيد ولا تعرف لمداها حدا ، وأن سير المحاكمة يجري علي غير أصول وضوابط ، إذ أن ثمة قدرا من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدني في كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصوال العامة في المحاكمات ، وإن لم يرد عليه نص ، ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات التي تنطوي علي جرائم جزائية أو جرائم تأديبية" [١].

ويرى الباحث أن هذا المنهج المتقدم يعود إلى إن النظام التأديبي هو نظام عقابي في الأصل ، الأمر الذي يستدعي البحث عن الضمانات في القوانين العقابية الأخرى ، طالما لا تتعارض مع طبيعة القانون الإداري ، فالملاحظ أن كثيرا من الضمانات الإدارية في التحقيق كالمواجهة بالتهمة أو تحقيق الدفاع وغيرها من الضمانات هي في الأصل ضمانات مقررة في التحقيق الجزائي ، وهو أمر يطرح سؤال في هذا الصدد عن مدى كفاية التحقيق الجنائي فيما لو تم مع الموظف كأساس للعقاب الإداري ؟

لقد ناقشت هذا الأمر المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها حيث قضت " أنه من المقرر في نطاق القضاء التأديبي أن التحقيقات الجزائية تكفي في حد ذاتها كمبدأ عام لتوقيع جزاء تأديبي على المخالفين دون حاجة إلى إجراء تحقيق إداري يتناول ذات الوقائع المنسوبة للمخالفين والثابتة بمقتضى التحقيق الجنائي ، وشرط ذلك أن تكون التحقيقات الجنائية مستوفاة في ذاتها لعناصر إدانة تكفي لحمل القرار الصادر بمجازاة الموظف على سببه الصحيح ، ولا يتأتى ذلك إلا بأن تكون التحقيقات الجنائية قد تناولت الوقائع محل الاتهام بالتمحيص والتحديد ، وأتاحت للمتهم فرصة كافية في الدفاع عن نفسه وقامت بتحقيق دفاعه على نحو يؤدي إلى ثبوت الوقائع محل الاتهام في مواجهته ، وبما يبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه استناداً إلى هذا التحقيق وحده ، فإذا لم تتوافر عناصر التحقيق الصحيح الكافي لتوقيع الجزاء على الموظف كان قرار مجازاته قد قام على غير تحقيق صحيح يكفى لمجازاته

---

[١] حكم محكمة العدل العليا رقم(٢٠٠٠/١٣) ، **مجلة نقابة المحامين**، لعام ٢٠٠١ ، ع١، ص(٥٢٣).

ولا يتحقق هذا الغرض في حالة قصور التحقيق الجنائي عن استكمال مقومات التحقيق الكافي لإدانة الموظف فقط ، وإنما يعد التحقيق الجنائي غير كافٍ لتوقيع جزاء تأديبي صحيح على الموظف إذا كان التحقيق الجنائي قد أهتم بتوافر عناصر الإتهام الجنائي في حق الموظف دون أن يعنى ببحث الجوانب الإدارية التي تشكل قوام المخالفة التأديبية المنسوبة إليه [١].

وهكذا يتبين لنا أن الأهم في هذا الجانب هو توفير الضمانات للمحال إلى التحقيق وهو اتجاه يعكس أهمية الضمانات في تلك المرحلة ، على أن الباحث يرى أن التحقيق الجنائي ينظر إلى زاوية أخرى تختلف عن نظر التحقيق الإداري فهو يبحث عن الجريمة الجنائية وتوفر أركانها ، أما التحقيق الإداري فيبحث عن توافر أركان وعناصر الجريمة الإدارية ، لذلك لا يمكن التعويل عليه كأساس في كل الحالات ، ويدعم هذا الرأي المادة (١٤٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠٠٧ حيث تنص على أنه : " ج- لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي" .

وبناء على الأسس المتقدمة ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى القول " إن تبرئة الموظف من التهمة الجزائية التي أسندت إليه لا تمنع من اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه ، لأن قواعد المسؤولية التأديبية أوسع من المسؤولية الجزائية ، فانتفاء الخطأ الجزائي لا يمنع من الملاحقة بمخالفة مسلكية من الموظف ، ثم أن الحكم القضائي الذي قضى بتبرئة الموظف من التهمة لا يلزم الإدارة بإعادته إلى عمله طالما وجدت ضرورة التحقيق معه في ظروف وملابسات ملاحقته جزائيا تمهيدا لمسائلته تأديبيا " [٢] .

---

[١] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن **رقم٣٥٠٢ لسنة٤٦ ، جلسة٢٠٠١/٩/٦** والمنشور في كتاب ماهر أبو العينين ، **الدفوع في نطاق القانون العام–الدفوع أمام القضاء الإداري والتأديبي** ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص (٨٧١)، مشار إليه لدي ،سعد العنزي ، مرجع سابق ،ص ص(٨٩،٩٠). .

[٢] عدل عليا (**١٩٩٧/٤٥٧**) ، **مجلة نقابة المحامين** ، العدد(١) ، ص (٣٩٦٦) .

ثانيا : الضمانات الموضوعية

تتعدد الضمانات الموضوعية في نطاق التأديب، ويعد **مبدأ شـــرعية العقوبـــة** من أهم الضمانات الموضوعية في نطاق التأديب ، ويقوم المدلول المباشر لهذا المبـــدأ على أن السلطة التأديبية المختصة إذا كانت تترخص في تقدير ما يندرج فـــي نطـــاق المخالفات التأديبية ، فهي ملزمة بأن توقع عقوبة قد حددها المشرع من قبـــل ، فـــلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع ، ولو كان ما توقعه على الموظـــف أخف من العقوبة المقررة ، حتى لو تم ذلك برضاء الموظف ، لأن مركـــز الموظـــف مستمد من التشريعات مباشرة ومتعلق بالنظـــام العـــام فـــلا يجـــوز الاتفـــاق علـــى عكسه [١] .

وتطبيقا لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن : " المـــشرع لـــم يـــنظم الجرائم التأديبية وما يقابل كل منها من جزاء كما هو الأمر في الجرائم الجزائية بـــل اكتفى بوضع تعريف للخطأ التأديبي وهو الإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي ثم وضع مجموعة من الجزاءات التي توقع على هذه الأخطاء ، وترك للجهة التأديبيـــة ســـلطة اختيار الجزاء المناسب من بينها في كل حالة "[٢] .

كما قضت محكمة الاستئناف في دولة الكويت : "أن المشرع حدد على ســـبيل الحصر الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين ، وقد جاء تحديده لهـــذه الجزاءات قاطع الدلالة بما لا يدع مجالاً للاجتهاد في تكييف أي قرار أياً مـــا كـــان الأثر القانوني الذي يترتب عليه من قبيل العقوبة ، ما دام المشرع لـــم يـــنص علـــى اعتباره كذلك ، فالعقوبات التأديبية إن هي إلا تلك التي حـــددها المـــشرع حـــصرا ، وعلى هذا الوجه فانه لا يجوز اعتبار التنبيه (لفت النظر) من قبيل الجزاءات التأديبية فلو شاء المشرع اعتباره كذلك لنص عليه صراحة في تعداده للعقوبات التأديبية " [٣].

---

[٢] سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، مرجع سابق ، القاهرة ،**١٩٩٥** ،ص ص(٢٥٥، ٢٥٦) .

[٢] عدل عليا (٩٧/١٢) ، **مجلة نقابة المحامين الأردنية** ، العدد(١٠) ، ١٩٩٨، ص(٣٧٥٦) .

[٣] محكمة الأستئناف ، الدائرة الإدارية ، **الطعن رقم ٩٦ لسنة ٩٧ إداري** ، جلسة **١٩٩٧/١/١٣**، حكم(نهائي) غير منشور .

ولا شك بأن اتجاه القضاء المتقدم هو اتجاه سديد، فمبدأ الشرعية هو أهم المبادئ التي تحكم نظام العقاب سواء أكان هذا العقاب جزائياً أم تأديبياً ، وعدم تطبيق هذا المبدأ من شأنه فتح المجال واسعا للتحكم والاستبداد من قبل الإدارة .

ومن الضمانات الموضوعية أيضا والتي تنبثق من المبدأ السابق ، **عدم جواز ازدواج العقاب التأديبي عن المخالفة الواحدة** ، وهو ما نصت عليه الفقرة (أ/٣) من المادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ حيث أكدت على عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف .

ومن الضمانات الموضوعية المتعلقة بالجزاء الإداري **ضرورة تناسبه والمخالفة المرتكبة** وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية ، بان "الجزاء الموقع عليه يطوي علي شدة وغلو بالنظر الي انه الجزاء السابق مباشرة للإحالة علي المعاش والفصل من الخدمة بما لا يتناسب مع ما ثبت في حقه وهو الإهمال والتقصير في أداء عمله مما ترى معه المحكمة مناسبة توقيع جزاء آخر علي ان يكون رادعا له عن هذا الإهمال في أداء العمل الذي يؤثر بلا شك في سير العدالة ويضر بمصالح أصحاب الشأن حتي يزجر هذا الطاعن ومثله ويقوم بها أينط به من أعمال بدقة [١].

حيث نصت المادة (١٤٠/أ/٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠٠٧ على ضرورة التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف ، وتأكيدا على ذلك فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن : " للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من جزاء ، ومناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره ، وفي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمه الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ، وهو انتظام المرافق

---

[١]حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم٢٥٥٥ ، لسنة٤٠ق ،مشار إليه لدي: الموسوعة الجامعة في شرح قانون العاملين، مرجع سابق،ص(٢٨٨).

العامة ، وأن معيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معيارا شخصيا وإنما معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع مقدار الجزاء ، وحيث أن منع المستدعى من ممارسة مهنة المحاماة لمدة سنة لا تتناسب مع درجة خطورة الذنب الذي ارتكبه وهو تقاعسه عن إقامة الدعوى الموكل بها خاصة انه أعاد مبلغ الرسوم والأتعاب التي قبضها ، وأن موكله استدرك وضعه ووكل محامياً آخر أقام له الدعوى، إضافة إلى أن هيئة التحقيق أوصت بتوجيه عقوبة التوبيخ للمستدعى وهو ما تراه المحكمة غلواً في العقوبة فيكون مجلس النقابة قد خرج في قراره عن حدود المشروعية مما يستوجب إلغاء القرار من هذه الناحية"[١] .

كما قضت المحكمة أيضا : " بما أن المحكمة تجد أن العقوبة المفروضة على المستدعي (وهي العزل من الوظيفة) لا تتناسب البتة مع درجة خطورة الذنب الإداري الذي ارتكبه والمتمثل بالسماح لأشخاص من خارج العاملين في الملكية الأردنية بالدخول على مكتب مبيعات العبدلي فإن في عزله مغالاة في العقوبة تجنح بالقرار المطعون فيه إلى نطاق عدم المشروعية وتستوجب إلغاءه " [٢] .

كما بسطت محكمة التمييز الكويتية رقابتها في هذا الجاني حيث أكدت علي" أنه ولئن كان لجهة التأديب سلطة تقدير الذنب الإداري إلا أن هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى إلا يشوب استعمالها غلو، والذي من صورة عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومعيارها ليس شخصيا وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا يتناسب مع نوع الجزاء ومقداره ومن ثم تخضع لرقابة القضاء، كما أن من المقرر أن لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تحصيل فهم الواقع في الدعوى وفي تقدير ما يقدم إليها من الأدلة وترجيح ما تطمئن إليه منها وفي استخلاص ما تراه متفقا مع الواقع المطروح

---

[١] عدل عليا (٩٩/٤٩٨)، **مجلة نقابة للمحامين الأردنية** ، العدد(٤) ، ٢٠٠٠ ، ص(١٥٥٨) .

[٢] عدل عليا (٢٠٠٠/٣٣٤) ، **المجلة القضائية** ، العدد(١٠) ، ص (٣٩٦) .

عليها وحسبها أن تبين الحقيقة التي اقتنعت بها، وأن تقيم قضاءها على أسباب سائغة لها أصلها الثابت في الأوراق وتؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها [١].

ومما لاشك فيه ، أن الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة العدل العليا على التناسب بين جسامة الذنب الإداري ونوع ومقدار العقوبة التأديبية هي ضمانة كبيرة للأفراد تقيهم من مغالاة الإدارة في تقدير جسامة الأفعال، كما تعد هذه الرقابة أيضا تضييقا لنطاق الصلاحية التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ومداها [٢].

المبحث الثاني: أهمية الضمانات التأديبية في نطاق المساءلة التأديبية

لا يمكن أن يُطالَب الموظف بالعديد من الواجبات دون أن ينعم بالأمن الوظيفي وتوفر له وسائل الحماية المختلفة والتي من شأنها أن تساعده على أداء وظيفته، فالموظف قد كرس حياته لخدمة الدولة من خلال الوظيفة العامة ، مما يؤكد على أهمية الدور الذي يلعبه في نطاق الوظيفة العامة ، كما أن حماية الموظف العام ترتبط بشكل أساسي بمبدأ العدالة .

وغني عن البيان القول أن الضمانات التي تكفل الحماية والأمن للموظف العام ليست مقرره للموظف كونه مواطنا أو فردا بقدر ما هي مقرره للمرفق العام والوظيفة العامة فهي ليست ضمانات شخصية بدليل ارتباطها بالعمل الوظيفي ، فالضمانات التي يعطيها القانون الإداري في مجال الوظيفة العامة ليست إلا تأكيداً لاعتبارات الكفاءة الإدارية فالموظف المظلوم والمضطهد من الإدارة لا يرجى منه خير في أدائه ، والموظف الواقع تحت سيف المسؤولية الشخصية سوف يتردد في اتخاذ القرارات إذا اشتم منها أدنى تأثير على أمواله الخاصة[٣] .

---

[١] حكم محكمة التمييز ، الطعن ١٩٦ لسنة ١٩٩٥ جلسة ١٩٩٧/٣/١٠ ، **مجلة القضاء والقانون** ، لسنة ٢٢٥، ع ١٢، ص(١٢٩).

[٢]علي خطار شطناوي ، **موسوعة القضاء الإداري** ، الجزء الثاني ،دار الثقافة،ص(٩٢٨).

[٣] محمد بدران ، **الوظفية العامة** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٩، ص(٥)ومابعدها.

ونشير في هذا الجانب إلى أن الضمانات لا تقتصر أهميتها على الموظــف بــل أن أهميتها تعود على الإدارة أيضا فإحاطة الدعوى بسياج من الضمانات من شأنه إشاعة الثقــة والاطمئنان مما يؤدي إلى التخفيف من معاناة الموظف من قسوة الإجراءات ، كما أن الإدارة عندما تؤدي واجبها في كفالة الضمانات الأساسية للموظف محل المساءلة التأديبيــة تــستطيع اتخاذ القرارات التأديبية القاسية دون التأثر بأية ضغوط ، فكما هو معروف فــإن الطبيعــة الإنسانية تتسم بالضعف حيال القرارات القاسية والتي قد تؤدي إلى درجة إنهاء خدمة الموظف وهو ما يجعل الإدارة تتردد في تحريك الإجراءات التأديبية ، نظرا لما تنطــوي عليــه تلــك الإجراءات من نتائج خطيرة بالنسبة للموظف العام وذلك لاعتبارات إنسانية بحتــه ، ولكــن بتوفير الضمانات عند المساءلة تستطيع الإدارة التحرر نوعا ما من الضغوط التــي تلازمهــا والتي مصدرها الإحساس بخطورة الإجراءات التأديبية وإن أدت إلى عقوبات قاســية بحــق الموظف طالما أنها لم تتوانى في تقديم كافة الضمانات اللازمة .

ولا شك أن توفير الضمانات بالنسبة للموظف هو أمر يفرض نفسه كثيرا لأســباب عديدة أهمها خطورة الجزاء التأديبي والاختصاص التأديبي الواسع للجهات الإدارية وعــدم تقنين المخالفات التأديبية وهو ما سوف يتم العرض له على النحو التالي :

المطلب الأول: خطورة الجزاء التأديبي والاختصاص التأديبي الواسع للسلطة الرئاسية

من أهم الأسباب التي أدت إلى العناية بالضمانات التأديبية خطورة الجـزاء التـأديبي ومساسه بالحقوق المالية للموظف ، وعلى ضوء ذلك ينبغي أن يتم توفير الضمانات التأديبيـة للتقليل من خطورة الجزاء التأديبي حتى لا تستغل الجهة الإدارية خطـورة الجـزاء فإلحـاق الأذى بالموظف ، وفي إطار قوامتها على المرافق العامة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة ، وهذه السلطة تمنح للإدارة حتى تساعدها على أداء وظائفها على أكمل وجه ذلك أن الرئيس الإداري بحاجة إلى تلك السلطة في مواجهة المسئوليات التي يتحملها .

الفرع الأول : خطورة الجزاء التأديبي

إن للجزاءات التأديبية تأثير بالغ على من توقع عليه ، وهي لذلك تمثل مساسا بأحـد حقوقه إما انتقاصا أو حرمانا مؤقتا لذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحـول دون الانحراف في تطبيقها وتكفل لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف في إنزالها ، ومن ثم تحرص الدساتير والقوانين على خضوعها لطائفة من المبادئ التي تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية ، فالجزاء يمثل تقييدا لحق أو انتقاصا من حرية والإجراءات التي تحاط به قانونـا تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الأفراد [١] ، كما أن الجزاء التأديبي إجراء عقابي فـي أسلوبه وطبيعته وهذه الحقيقة تحتم اللجوء إلى الدقة في تنظيمه فالسلطة التأديبية مقيدة عنـد توقيع الجزاء بالعقوبات المنصوص عليها على سبيل الحصر فلا تستطيع أن تـضفي علـى إجراء وصف الجزاء التأديبي، لكل ذلك يجب أن يقتصر الجزاء على السلوك غيـر الحميـد ويصاحب الجزاء التعرف على أسباب الخلل وتداركه ومساعدة الموظف المخالف على العودة إلى العمل المجدي [٢] ، فطبقا للمادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لـسنة ٢٠٠٧ يجب دراسة أسباب المخالفات المرتكبة وأنواعها والتركيز علـى توعيـة المـوظفين ووضع الآليات المناسبة لضمان عدم تكرارها مستقبلا ، إن الموظف المذنب لم يعد ينظر إليه

---

[١] محمد باهى أبو يونس ، **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإداريـة** ، دار الجامعـة الجديـدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص(١٥٣) .

[٢] سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، مرجع سابق ، ص ص(٢٥٥،٢٥٦).

كمجرم يجب بتره من المجتمع الوظيفي ، وإنما أصبح ينظر إليه كشخص بحاجة إلي التقويم والإصلاح ،وعلي ضوء ذلك اتجهت فلسفة العقاب إلي استعمال العديد من الوسائل التي من شأنها تهذيب الموظف وإصلاحه بل والعفو عنه إذا كان ذلك في مصلحة المرفق[١].

وفي مجال التطبيق العملي يرى الباحث أن بعض الجهات الإدارية لا تقدر خطورة الجزاء التأديبي وتبالغ بالإسراف في توقيع العقوبات التأديبية خصوصا أن بعض تلك العقوبات مالية الأثر وهو ما يؤدي إلى تخطي الجزاء إلى عائلة الموظف ، بل أن خطورة الجزاء التأديبي تكون في بعض الحالات أكثر خطورة من الجزاء الجنائي والذي قد يقتصر على عقوبات بمبالغ زهيدة في حين أن الجزاء التأديبي قد يؤدي إلى انقطاع صلة الموظف بالإدارة وذلك عندما توقع عليه عقوبة الفصل وهي عقوبة قاسية وخطيرة خصوصا عندما لا يستطيع الموظف العثور على وظيفة أخرى كما هو الوضع حاليا بسبب الأزمات الاقتصادية المتعاقبة التي يمر بها الوطن العربي .

الفرع الثاني : الاختصاص التأديبي الواسع للسلطات الرئاسية

يقوم التنظيم الإداري للإدارة العامة علي شكل سلم إداري تصاعدي يتمتع بمقتضاه الرئيس الإداري بسلطة رئاسية علي مرؤوسه أساسها القانوني التلازم الحتمي بين السلطة والمسؤولية ، فحيث توجد سلطة توجد مسؤولية ، وهذه السلطة الرئاسية تشمل شخص المرؤوس وأعماله ، وتتضمن صلاحية الرئيس الإداري في الإشراف والتوجيه وتوقيع الجزاءات التأديبية إذا ما أخل المرؤوس بواجباته الوظيفية[٢].

---

[١] وحيد رأفت ، **حق المتهم في العفو وتخفيف العقوبة في دستور الكويت والتشريعات الكويتية القائمة** ، مجلة المحامي ، الكويت عدد ٥ مايو ١٩٧٢ ، ص (٢٢) .

[٢] علي خطار شطناوي ، **الوجيز في القانو الإداري** ، ط١ ،٢٠٠٣ ،عمان :دار وائل للنشر ،ص(١٠٤).

- ثروت بدوي ، **القانون الإداري** ، د.ط ، القاهرة :دار النهضة العربية ،٢٠٠٨ ،ص(٣١٤).

إن تجريد الرئيس الإداري من السلطات اللازمة لا يمكنه من أداء وظيفته وضمان احترام مرؤوسيه ومحاسبتهم على الأخطاء، ويعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري فسلطة الإشراف إن لم تقترن بالجزاءات جردت من قيمتها .

وبالرغم من كل الاعتبارات سالفة الذكر إلا أن السلطة الرئاسية قد تسيء استخدام سلطتها، فخطورة التأديب تكمن في أن السلطة التي تقوم بتوقيع الجزاءات هي سلطة غير قضائية وفي ذلك خرق لمبدأ من المبادئ التي تحكم أصول العقاب بشكل عام ، وهو أن يكون ذلك من اختصاص القضاء[١] ،إلا انه ونظرا لاعتبارات السلطة الرئاسية والتي من أبرزها العمل تم التغاضي عن هذا المبدأ في نطاق التأديب ، وذلك اختصارا للوقت والإجراءات وتحقيقا للفاعلية، وهو ما دفع المشرع إلى التدخل والنص على الضمانات الفعالة للموظفين منعا للتعسف وإساءة استعمال السلطة التأديبية، ويتحقق جانب من هذه الضمانات من خلال الرقابة اللاحقة على القرارات التأديبية، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية :" إن للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك ، وإن مشروعية هذه السلطة التقديرية بأن لا يشوب استعمالها غلو فتكون العقوبة المفروضة على المستدعي (العزل) قد جاءت ملائمة مع فعله لا يشوبها عيب إساءة استعمال السلطة أو الغلو" [٢].

والواقع إن توفير الضمانات جاء كصمام أمان نظرا للصلاحيات التقديرية الواسعة التي تتمتع بها السلطة الرئاسية حتى لا تنقلب تلك الصلاحيات وتصبح مصدر تهديد للموظف وتنال من حقوقه الأساسية في مجال الوظيفة العامة ، وعلى هذا النحو فكلما اتسع نطاق السلطة الرئاسية وجب أن يتسع نطاق إعمال الضمانات التأديبية في مواجهتها ، فالتضييق من الاختصاص التأديبي للجهات الإدارية وخضوعها في الوقت ذاته لرقابه القضاء من ناحية وممارسة القضاء للشق الأكبر والأخطر من الاختصاص التأديبي هو صمام الأمان فالاختصاص التأديبي الواسع للسلطات الرئاسية في ظل عدم تقنين المخالفات التأديبية يمثل

---

[١] ماهر أبو العينين ، التأديب في الوظيفة العامة، د.ن ، القاهرة ،٢٠٠٠ ، ص (٥١٠) .
[٢] عدل عليا **(٩٩/٦١٣)** ، **مجلة نقابة المحامين الاردنية** ، ع ٧ ، ٢٠٠٠ ، **ص(٣١٣٦)**.

خطرا كبيرا على الموظفين على اعتبار أن المرحلة السابقة على المحاكمة تتسم بالطابع الإداري أو الرئاسي نظرا لهيمنة الإدارة على تلك الإجراءات والتي تسبق اتخاذ الأجراء التأديبي، وهي مرحلة هامة تبدأ من عملية الإحالة إلى التحقيق إلى حين صدور القرار التأديبي ، وتكمن أهمية تلك المرحلة في السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة ، نظرا لاعتبارات المحافظة على المرفق العام وضمان سيره بانتظام واطراد ، وهو ما يؤدي إلى قيام الإدارة بتحريك الإجراءات التأديبية لتحقيق هذه الغاية مما يتعين معه وضع الضوابط والقيود على تلك السلطة حتى لا تنحرف عن هدفها الأساسي وتسيء للموظف العام [١] .

المطلب الثاني : عدم تقنين المخالفات التأديبية

من الموضوعات الهامة والتي تستحق الدراسة في نطاق التأديب موضوع عدم تقنين المخالفات التأديبية ، وهو ما يتعين إلقاء الضوء عليه في هذه الدراسة ، بعد أن اختلفت اتجاهات الباحثين بين مؤيد ومعارض لعملية التقنين تلك العملية التي مع الأسف الشديد تأخرت كثيرا في تشريعات الوظيفة العامة بالرغم من أهميتها للموظف محل المساءلة التأديبية ، فنجد كثيرا من التشريعات لم تعالج تلك لمسألة .

وتطبيقا لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن :" المشرع لم ينظم الجرائم التأديبية وما يقابل كل منها من جزاء كما هو الأمر في الجرائم الجزائية ، بل اكتفى بوضع تعريف للخطأ التأديبي وهو الإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي ثم وضع مجموعة من الجزاءات التي توقع على هذه الأخطاء وترك للجهة التأديبية سلطة اختيار الجزاء المناسب من بينها في كل حالة "[٢].

---

[١] – مغاوري شاهين ،" **القرار التأديبي والرقابة القضائية عليه** "، مكتبة الأنجلو، القاهرة، **١٩٨٦**، ص(١٠٦) .
– احمد فراج ،"تنظيم السلطة التأديبية في ظل المرسوم بقانون رقم١٥ لسنة١٩٧٩" ،**مجلة الفتوى والتشريع** ، الكويت ، السنة الثالثة ، العدد الثالث ،**١٩٨٣** ،ص (٣٨).

[٢] عدل عليا (٩٧/١٢) ، **مجلة نقابة المحامين** ، ع ١٠ ، ١٩٩٨، ص(٣٧٥٦).

ومن ابرز الأسباب التي تدعو إلى العمل على كفالة الضمانات التأديبية عدم تقنين المخالفات التأديبية ، فالسلطة التقديرية الواسعة للسلطات التأديبية في تجريم الفعل أو تأثيمه، وفي إسباغ وصف المخالفة التأديبية تبعث على القلق في نفوس الموظفين ، وتمثل مصدر تهديد لعدالة المساءلة هذا المبدأ الذي يجب أن يسود في كافة إجراءات الدعوى التأديبية(١).

ولقد أثار موضوع تحديد المخالفات التأديبية اهتمام الفقه العربي والمقارن (٢)،حيث تباينت الآراء في هذا الجانب بين مؤيد ومعارض لعملية التقنين ، ولا شك أن عملية تقنين المخالفات التأديبية إلى الآن لم تتم في المجال التأديبي على نحو ما هو مقرر في قانون العقوبات من ربط المخالفة بالجزاء ،وقد تعددت الأسباب التي أدت إلي تلك النتيجة وتسببت في تأخير عملية التقنين ، وهو ما دفع إلي التساؤل عما إذا كان عدم تقنين الجرائم التأديبية يعد وضعا مرحليا تتحول بعده الأحكام التأديبية إلى ذات الخطة التي يجري عليها قانون العقوبات من حيث تقنين الجرائم التأديبية والربط بينها وبين العقوبات التأديبية (٣).

ولا شك أن هذا التساؤل السابق من الصعوبة الإجابة عليه ، ذلك أن منهج المشرع لا يزال يكتنفه الغموض حيال هذه المسألة ، فلم نلاحظ بوادر لهذا الاتجاه في الوقت الحاضر بالرغم من أن مسألة عدم تقنين المخالفات التأديبية أضرت كثيرا بحقوق وضمانات الموظف العام مما أدى إلى اعتبار ذلك خروجا على مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة المقرر في قانون العقوبات (٤)، والحقيقة أن مبدأ الشرعية بمفهومه الواضح في القانون الجنائي غير مطبق في نطاق القانون الإداري على خلاف مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ، وهو ما تم التطرق له في هذه الدراسة عند الحديث عن مبدأ شرعية العقوبة .

---

(١) انظر: عبد القادر الشيخلى ، **السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق ص (١٣)**

(٢) مختار عثمان ، **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة**، رسالة دكتوراه، القاهرة ، ١٩٧٢ ص(٦٩).

(٣) عبد الله سالم محمد راشد ، **المخالفات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية** ، رسالة ماجستير ، جامعة طنطا،١٩٩٦، **ص (٨٨) و(٩٠)**

(٤) سليمان الطماوي، **قضاء التأديب** ، مرجع سابق ،ص (٨٠).

ويذهب د.سليمان الطماوي إلى القول بأن عدم تقنين المخالفات التأديبية يرجع لأسباب تاريخية أدت إلى حدوث هذه النتيجة ، فلم يكن تقنين المخالفات التأديبية معروفا من قبل فالسلطة الإدارية في بداية تطور مرفق الوظيفة لم تكن تهتم بضمانات الموظفين على الإطلاق وخاصة في المجال التأديبي ، مما نتج عنه حرمان الموظف من العديد من الحقوق الأساسية التي كان يتعين كفالتها قبل اتخاذ القرار التأديبي [١].

والباحث هنا لا يسعه إلا أن يقف مع الاتجاه الداعي لتحديد المخالفات التأديبية ولو جزئيا فالصعوبات التي تحول دون تحديد المخالفات التأديبية لم تصل بعد إلى درجة الاستحالة التي تحول دون تقنينها فقانون مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ مثلا وبصفة خاصة المادة (٥) منه جرم إساءة استخدام السلطة وقبول الواسطة والمحسوبية والمساس بالأموال العامة في حين نصت المادة (٢٢) على العقوبة الجزائية لتلك الجرائم وهي (الحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين) ويمكن محاكاة هذا القانون بتقنين المخالفات التأديبية والجزاءات المترتبة عليها بالتدريج ، كما أن خصائص القانون الإداري من حيث المرونة وعدم التقنين لم تعد مبررا كافيا للقول بعدم التقنين ، فالتشريعات المالية رغم ما تمتاز به من مرونة عالية جدا وسرعة فائقة في الخضوع للتعديل إلا أنها تأتي دائما بصورة نصوص تشريعية مقننة، وطالما أن هناك حلولا معينة قد تتوافق عليها الآراء كالتقنين الجزئي التأديبي مثلا لبعض المخالفات التأديبية، والتي يترتب على ارتكابها توقيع عقوبات شديدة الجسامة كالفصل من الخدمة فمثل تلك المخالفات لا ينبغي بأي حال من الأحوال تركها دون أن تمتد إليها يد التقنين ذلك أن تحديد المخالفة هو بمثابة السياج الذي يحول دون الوقوع بها ، لذلك ينبغي عدم الاستسلام للفكرة السائدة لدى من قد يرى عدم قابلية المخالفة التأديبية للتحديد ، لأن معنى ذلك وفق رأي الباحث تضخيم غير مبرر للمخالفة التأديبية ، وهو ما يدفع إلى العجز عن التصدي لتلك العملية الحاسمة والهامة ، رغم أن المخالفة التأديبية تتسم بالعديد من السمات الواضحة والتي من أبرزها المرونة والتي تعد عاملا مساعدا للتحديد ، وليس العكس فمرونة المخالفة التأديبية تجعلها تتقبل الإطار المعد لها .

---

[١] سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب**، مرجع سابق ، ص (٨١).

وإذا كان هناك من قد يرى أن تقنين المخالفات التأديبية يتعارض مع مبدأ أساسي من مبادئ القانون الإداري وهو ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، و مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل حسب مقتضيات المصلحة العامة ، إلا انه بالإمكان الرد على هذا الرأي بالقول بأن واجبات الموظفين وان كانت قابله للتغيير من وظيفة إلى أخرى بصوره كبيرة إلا انه من الممكن إخضاعها لقواعد عامة ، ذلك انه بالجهود الجماعية الجادة يمكن وضع تشريع جامع للتأديب ، وقد يتعرض هذا التشريع في حالة سريانه إلى تعديلات بالحذف أو الإضافة بسبب حداثة موضوعاته إلا انه ومع تكرار التعديل يمكن أن يكتسب التشريع استقراره النسبي وفق الظروف السائدة [١].

ويلاحظ أن بعض القوانين الخاصة شهدت تحديدا للمخالفات التأديبية كقانون العقوبات العسكري ولم تحل طبيعة المخالفة التأديبية دون هذا التحديد ، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع في الدول محل الدراسة (الأردن والكويت ومصر) يأخذ بمبدأ شرعية العقوبة كما سبق بيانه إلا انه لم يقم بتقنين المخالفات التأديبية ، وإن كان موقف القضاء كقضاء الغلو في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية ونص المادة (١٤٠/أ/٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ من شأنه أن يخفف جزئيا من عدم اكتمال مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات التأديبية .

وبعد أن تحدثنا عن الضمانات التأديبية بشكل عام وتقسيماتها المختلفة سنقصر الحديث في هذه الدراسة على الضمانات الشكلية والموضوعية في مرحلة التحقيق الإداري في الفصلين الأول والثاني على التوالي.

---

[١] عبد القادر الشيخلى ، **السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة** ،مرجع سابق، ص (١٦).

الفصل الأول

الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري

تعد ضمانات التحقيق من أهم الضمانات في نطاق المساءلة التأديبية وهي عبارة عن مجموعة من الإجراءات والضوابط التي يجب مراعاتها أثناء التحقيق مع الموظف المخالف والتي تهدف إلى إظهار الحقيقة ، وحماية حقوق الموظف ، وتبدو أهمية التحقيق واضحة إذ من خلاله يتم مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه بالإضافة إلى الوصول إلى الحقيقة فيما نسب إليه من اتهام وهو ما تتحقق به الحكمة من إجراء التحقيق بوجه عام .

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: " من المبادئ القانونية المستقرة فقها وقضاء أنه لا يجوز إيقاع العقوبة علي الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه ، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه ، لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقا للعدالة "[١].

وقررت محكمة التمييز الكويتية : " أن التحقق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة ، ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسئولية عنها ، ويجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانونا ، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدرأ ما هو موجه إليه ، ومن المقرر أيضا أن من مقتضى تمكين الشخص من الدفاع عن نفسه بشأن الإجراء التأديبي أنه يجب أن يخطر صاحب الشأن بالمخالفات المنسوبة إليه، وأن يمهل وقتا كافيا لتقديم دفاعه واطلاعه على كافة أوراق الملف ، إذ من الضمانات الجوهرية للمتهم إعلانه بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية ، وأن يتأكد لديه نية توقيع جزاء تأديبي

---

(١) عدل عليا (١٩٩٨/١٢) ، مجلة نقابة المحامين الأردنية ، لعام ١٩٩٩ ، ع١ ، ص(٥٧١).

عليه وأن يعطي أجلا كافيا لإعداد دفاعه " [١] ، ونظرا لما يشكله التحقيق من ضمانه بالغة الأهمية فلا يتصور توقيع العقوبة على الموظف دون إن يسبقها تحقيق معه وسماع لأقواله وتحقيق دفاعه.

وعلى ضوء ما تقدم يعالج الباحث في الفصل الأول في هذه الدراسة الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري، وذلك في مبحثين المبحث الأول:الضمانات المرتبطة بالإحالة إلى التحقيق والوقف عن العمل والمبحث الثاني: الضمانات المرتبطة بمباشرة التحقيق.

المبحث الأول:الضمانات المرتبطة بالإحالة إلى التحقيق والوقف عن العمل

يعتبر التحقيق والوقف عن العمل من الإجراءات الشكلية التي تتخذ عقب وقوع المخالفة بهدف الوصول لمرتكبها والتأكد من صحة إسناد الاتهام إليه، وتقوم الإدارة متمثلة في السلطة الرئاسية بهذا الإجراء بعد أن تتكون لديها أسانيد اتهام قوية وإلا فإنها لا يجوز لها أن تحيل أيا من تابعيها للتحقيق على أسانيد وحجج ضعيفة ، ولما يحمله التحقيق والوقف عن العمل من أساء للموظف في سمعته الوظيفية والاجتماعية ، ولم يتركها المشرع دون تنظيم بل وضع لها قواعد محددة تكفل تحقيق الضمانات لصالح جميع الأطراف .

المطلب الأول : الضمانات المرتبطة بالإحالة إلى التحقيق

يجب أن تغطي الضمانات التأديبية كافة مراحل الإجراءات التأديبية، ومن المراحل الهامة مرحلة الإحالة إلى التحقيق ذلك أن تلك المرحلة هي نقطة البدء في تحريك الإجراءات التأديبية ، وعلى ضوء ذلك يجب توفير الضمانات في تلك المرحلة ، والمتتبع لأحكام القضاء يجد أن كثيرا من الأحكام القضائية انتهت إلى بطلان الجزاء التأديبي خاصة في حال مخالفة السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق ، أو مخالفة ضوابط الإحالة ، لذا سنعالج في هذا المطلب السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق وضوابط الإحالة إلى التحقيق وذلك على النحو التالي :

---

[١] محكمة التمييز، **الطعن رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٩٦جلسة ١٩٩٨/١١/٩**، منشور الكترونيا في موقع الانترنت: http://ccda.kuniv.edu.kw/CCDLOGIN.ASP

الفرع الأول : السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

يتم إسناد صلاحية الإحالة إلى التحقيق- كأصل عام- إلى السلطة الرئاسية باعتبارها السلطة التأديبية المختصة في اتخاذ الإجراء التمهيدي المعروف بالأمر بالتحقيق فيما نسب للموظف من مخالفات ، والتحقق من مدى ثبوتها من خلال الأدلة والقرائن المتوافرة بين يديها [١].

ونظرا للاعتبارات السابقة لم يسلب المشرع السلطة الرئاسية صلاحية الإحالة إلى التحقيق ، ذلك أن القول بغير ذلك من شأنه أن يؤدى إلى شل حركة السلطة الرئاسية وعدم استطاعتها القيام بالدور المنوط بها ، فعندما لا يستطيع الرئيس الإداري إحالة الموظف المخطئ إلى التحقيق فإن ذلك الأمر قد يفقده هيبته واحترامه ، مما قد ينتج عنه مزيد من التردد في اتخاذ القرارات واهتزاز العلاقة بين الموظف ورئيسه وهو ما ليس في صالح المرفق العام ، "ومن المقرر في المجال التأديبي أن السلطة التي تتولي تأديب العاملين هي السلطة التي تختص بإصدار الأمر بإجراء التحقيق فيما هو منسوب للموظف ولقد حدد المشرع التأديبي السلطة المختصة بالتأديب بالنسبة للعاملين في القطاع العام بنفس الصورة بالنسبة للسلطة المختصة بذلك للعاملين المدنيين بالدولة "[٢].

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن الاجتهاد قد استقر على : " أن قرار الإحالة على المجلس التأديبي يشكل قراراً إدارياً بالمعنى القانوني وبما أن المستدعى ضده (أمين عمان) أفصح عن إرادته بما له من سلطة عامة بالاستناد لأحكام المادة(٢٠)من نظام موظفي الأمانة رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ فيكون بالتالي قراره قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ولا يرد الدفع بأن الدعوى واجبة الرد لعدم الاختصاص... من حق الإدارة إحالة أي موظف إلى الملاحقة التأديبية إذا نسبت إليه أفعال أو تصرفات تستدعي المساءلة التأديبية ، وهذا الحق يدخل في إطار الصلاحيات التقديرية ، وعليه وحيث أن المستدعي نسبت إليه أفعال وجدت

---

[١] فيصل شطناوي ، **علاقة الدعوي التأديبية بالدعوي الجنائية** ، منشور الكترونيا في الموقعhttp://02cab87.netsolhost.com/jazy/adm02.pdf

[٢] المحمكة الإدارية العليا ، **جلسة موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام**(١٩٨١-١٩٨٩) ، إعداد خالد عبد الفتاح محمد ، ط١، ١٩٩٤، ص(٣١٧).

الإدارة ضمن صلاحياتها أنها تستدعي إحالته على المجلس التأديبي مستندة في ذلك إلى وقائع تبرر هذه الإحالة بعد أن قامت لجنة التحقيق المشكلة تشكيلاً قانونياً بالتنسيب للمستدعى ضده (أمين عمان) بذلك فيكون القرار المشكو منه واقعاً في محله "[١] .

ونظرا لأهمية صلاحية الإحالة إلى التحقيق وما قد يترتب عليها من نتائج هامة فيجب أن تمارس تلك الصلاحية بواسطة السلطة التي نص عليها التشريع وأعطاها السلطة التأديبية ، والجدير بالذكر انه وفقا للمادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ فإنه لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من النظام (السلطة التأديبية الرئاسية والتي تختص بتوقيع العقوبات على موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة) إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (١-٥) من الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه ، ويجوز تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس ، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها ، أي إن التحقيق الإداري في هذه الحالة جوازي ، ويكون التحقيق الإداري وجوبيا في حالة إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي والتي لا تجوز إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها .

و قد فرق المشرع الأردني بالنسبة لسلطة الإحالة إلى التحقيق بين شاغلي الوظائف العليا وبين شاغلي الوظائف الأخرى ، كما فرق المشرع الأردني بموجب النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (١٣٤) لسنة ٢٠٠٩بين السلطة الرئاسية المختصة بالإحالة إلى التحقيق في المخالفات التأديبية التي يرتكبها موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة بشكل عام وتلك المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق في حال ارتكابه المخالفة المنصوص عليها في المادة (٦٨/و) من النظام (وهي إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الذين يتواجدون في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية أو التأهيلية أو التدريبية أو دور الرعاية أو الحماية أو إلحاق أذى بأي منهم)[٢] ، فالأصل العام أن الجهة المختصة

---

[١] عدل عليا (٢٠٠٦/١٦٠) ، **مجلة نقابة المحامين الأردنية** ، ع ٤ ، ٢٠٠٧ ، ص (٦٢٣) .

[٢] المادتين (٦٨ ، ١٤٢) كما عدلتا بموجب **النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (١٣٤) لسنة ٢٠٠٩**، الجريدة الرسمية الأردنية ، ع (٥٠٠١) ، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/١٦ .

هي السلطة الرئاسية على الترتيب المشار إليه في المادة (١٤٢) :
أ- بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.
ب- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب.
ج- بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة.
د- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين [١].

إلا أن السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب والإحالة إلى التحقيق إذا كانت المخالفة المرتكبة هي المخالفة الموصوفة في المادة (٦٨/و) هي الوزير سواء أكانت العقوبة التي سوف تتخذ بحق الموظف عن هذا الفعل الإنذار أم عقوبة أشد بحيث يتم أحالة الموظف في جميع الأحوال إلى التحقيق من قبل الوزير إلى لجنة تحقيق نص النظام وفقا للتعديل رقم (١٣٤) لعام ٢٠٠٩ على أنها تتشكل برئاسة مندوب من وزارة العدل وعضوية مندوب من كل من الوزارة المعنية وديوان الخدمة المدنية (٢).

ويدعو الباحث المشرع الأردني إلي النص صراحة علي تشكيل لجنة التحقيق في جميع الأحوال وعدم تركها لتقدير الإدارة أسوة بما تم النص عليه في المادة(١٤٢/ب) بالنسبة للمخالفة الموصوفة في المادة(٦٨/و).

وإذا كان المشرع الأردني قد اعتبر أن السلطة التأديبية الرئاسية هي السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق بالنسبة لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة على التفصيل الذي ذكر ، أما بالنسبة لموظفي الفئة العليا فإن المشرع الأردني وطبقا للمادة (١٥٩) من النظام المذكور فرق بين السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق بالنسبة لشاغلي المجموعة الأولى من الفئة العليا بحيث جعلها مجلس الوزراء، وشاغلي المجموعة الثانية من تلك الفئة بحيث جعلها ممثلة برئيس الوزراء ، كما حدد الأعضاء الذين تتألف منهم تلك اللجنة حيث نص على انه :

---

[١] المادة (١٤٢/أ) **من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ وتعديلاته .**
[٢] المادة(١٤٢/ب/٤) كما أضيفت بموجب النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (١٣٤) لسنة ٢٠٠٩ ، الجريدة الرسمية الأردنية ،ع(٥٠٠١)،بتاريخ٢٠٠٩/١٢/١٦.

" أ- لمجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا .

ب- تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي :

١- النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة إليها من رئيس الوزراء بناء على تقرير الوزير.

٢- دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

ج- ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين(أ) و(ب) من هذه المادة تنسيباتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام " [١] .

أما المشرع الكويتي فقد ميز بالنسبة لصلاحية الإحالة إلى التحقيق بين شاغلي الوظائف القيادية والعامة وبين شاغلي الوظائف الأخرى ، فصلاحية الإحالة إلى التحقيق تختلف بحسب نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف فوفقا للمادة (٥٦)من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩بحيث تكون إحالة شاغلي الوظائف القيادية والعامة إلى التحقيق بقرار من الوزير، وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة .

وقد ثار لدي الفقه الكويتي التساؤل حول مدى جواز قيام الوزير بإحالة شاغلي مجموعات الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة إلى التحقيق على اعتبار أن المشرع قصر هذا الاختصاص على وكيل الوزارة ، ويرى جانب من الفقه أن الوزير في الكويت لا يملك صلاحية الإحالة إلى التحقيق لتلك الوظائف كما أن وكيل الوزارة لا يملك من باب أولى الإحالة إلى التحقيق لشاغلي الوظائف العامة ، لأن جعل أمر إحالتهم للتحقيق من قبل الوزير إخلال بالضمانات التي استهدفها النص ، و أن ذلك اتفاقا مع نصوص وأحكام الخدمة المدنية في الكويت لأن اختصاص وكيل الوزارة بتأديب الموظفين عدا شاغلي الوظائف القيادية ، وعقوبة الفصل

---

[1] المادة (١٥٩) ،من نظام الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٠٧ وتعديلاته.

بالنسبة إلى شاغلي الوظائف العامة اختصاص أصيل لا يملك الوزير بشأنه سلطة التعقيب على ما يصدره وكيل الوزارة من قرارات تأديبية [١].

ويتفق أحد الباحثين مع الرأي السابق إلا أنه يرى جواز إحالة الوزير لمجموعة الوظائف المعاونة والمساعدة إلى التحقيق وذلك على اعتبار إن الوزير هو الذي يملك السلطة التأديبية علي الموظفين التابعين لوزارته ، إذ انه من غير المنطقي أن يملك الوزير التأديب ولا يملك الإحالة إلى التحقيق والتي هي ليست سوى أجراء تمهيدي من إجراءات التأديب ، فطالما أن الوزير هو الذي يملك إحالة كبار الموظفين إلى التحقيق فانه يملك من باب أولى إحالة صغار الموظفين إلى التحقيق [٢].

ومن جانبه يرى الباحث أن قانون الخدمة المدنية الكويتي وزع الاختصاص الأصيل في الإحالة بين عدة جهات ، و حيث أن وكيل الوزارة يستمد صلاحيته من نص القانون مباشرة وهي صلاحية نهائية وليست مجرد التنسيب إلى الوزير بالإحالة ، كما أن العنصر الشخصي في ممارسة الاختصاص يقتضي أن من أناط به القانون اختصاص بعينه فلابد أن يمارسه بنفسه ، ويرى الباحث أن هذه الحالة إذا ما تمت من قبل الوزير تشكل عيب اختصاص بسيط في صورة اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس .

وبعد أن تم تحديد الجهة الإدارية التي تملك صلاحية الإحالة إلى التحقيق فلابد من التطرق للحديث عن الضوابط التي ترافق عملية الإحالة إلى التحقيق وذلك في الفرع الثاني:

---

[١]عادل الطبطبائى ، **قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد،** د.ن ، د.ط ، ١٩٨٣ ، ص (٣٢٢) .

[٢] سعد العنزي ، **الضمانات الإجرائية في التأديب** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥، ص ص(٩٨/٩٧) .

- وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : " إن القرار الصادر عن الوزير بإحالة صغار الموظفين إلى التحقيق يحقق ضمانه أضافية لهم ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى غل يد الوزير عن الأمر بالتحقيق مع صغار الموظفين في الوقت الذي جعل القانون له وحده حق الأمر بالتحقيق مع كبارهم وهو أمر فضلا عن انه يتجافى مع طبائع الأشياء فانه يتنافى بداهة مع سلطة الوزير في الإشراف على شؤون وزارته ورقابة حسن سير العمل فيها ".

- المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم(٣/٨٢٩) جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤ ، **مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات (١٩٥٥/١٩٦٥) ،ج١**، سميريوسف ابوشادي ، الدار القومية للطباعة والنشر، ص (٢٤٣) .

الفرع الثاني: ضوابط الإحالة إلى التحقيق

من البديهي القول أن ارتكاب المخالفة التأديبية هو شرط الإحالة إلى التحقيــق ، وعلــى ضوء ذلك لا يتصور أن يحال موظف إلى التحقيق لغير هذا السبب ، وإلا كانت الإحالة باطلة أساسا ، ويعتبر الموظف محالا إلى التحقيق من تاريخ التأشير بإحالته إلى التحقيق من الرئيس المختص في الحالات التي يسفر عنها فحص الشكاوى جدية الاتهام ، وتتم الإحالة إلى التحقيق كنتيجة لاكتشاف الأخطاء بواسطة الرؤساء أنفسهم إثناء ممارستهم الإشــراف علــى أعمــال مرؤوسيهم ومراقبتها للتحقق من حسن أدائهم للخدمات العامة ، أو بواسطة أجهــزة التفتــيش المالي والإداري أو عن طريق تلقى شكاوى وإخطارات من متلقي الخدمة .

وإذا كانت الإحالة إلى التحقيق إجراءً تمهيديا ، إلا إنها تعد في الوقت ذاته نقطة البدء في تحريك الإجراءات التأديبية ، والتي تبدأ من عملية الإحالة إلى التحقيق والذي قد تتمخض عنه نتائج خطيرة قبل الموظف ، لأن التحقيق هو الأساس الذي تستند إليه السلطة الرئاسية في اتخاذ قرارها، لذا يذهب أحد الباحثين إلى وجوب إحاطة هذا الإجراء بسياج من الضمانات تكفل فاعليته وسلامته وضمان نزاهته مما يؤدي في النهاية إلى خلق توازن بين فعالية الإجراء والضمانات المقررة للموظف المتهم [١] ، فقرار الإحالة إلى التحقيق وإن كان من الضمانات التي شرعت من اجل الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، إلا انه لا يمكن إغفال الآثار السلبية التي قد تترتب على تلك الإحالة ، لاسيما أن هناك من الرؤساء الإداريين من يبالغ في الإحالة إلى التحقيق دون التأكد من جدية ما هو منسوب إلى الموظف وهو ما قد يؤدي إلى عدم صفاء النفوس وتأزم العلاقات بين الموظفين ورؤسائهم ، ولهذه الاعتبارات نجد أن القضاء الإداري يضع الضمانات والضوابط اللازمة لاتخاذ الإجراءات التأديبية ، بحيث لا تؤدى تلك الإحالة إلى الافتئات على حقوق الموظف وضماناته ، وليس معنى ذلك الدعوة إلى التساهل في الإحالة إلى التحقيق ،وإنما الحزم في ذلك الأمر لأن التساهل في الإحالة إلى التحقيق عند وقوع الجرم التأديبي قد يؤدي إلى فقدان هيبة الرئيس الإداري مما ينعكس على أداء المرفق بشكل عام ، فليس من مصلحة المرفق عدم محاسبة الموظف المخطئ - فذلك يؤدى إلى تماديه في المخالفة والتي

---

[١] سعد العنزي ، **الضمانات الإجرائية في التأديب** ، مرجع سابق ، ص (٩٩) .

تلحق الضرر بأداء المرفق العام - بل أن امتناع الرئيس عن إحالة الموظف المخطئ إلى التحقيق قد يشكل مخالفة تأديبية بحق الرئيس ، لذا يدعو الباحث أن تتم عملية الإحالة بموضوعية وبعد توفير الضمانات اللازمة التي من شانها أن تحافظ على كرامة الموظف المحال إلى التحقيق، إذ ليس من المقبول أن يحال الموظف إلى التحقيق في كل شاردة وواردة ولمجرد أخطاء تافهة أو شكاوى لا ترقى إلى الحد الذي يحتم إحالته إلى التحقيق ، حيث أن صلاحية الإدارة في هذا المجال صلاحية تقديرية وليست صلاحية مطلقة فيجب المحافظة على وقت الموظف وتفرغه لأعباء وظيفته، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن الاجتهاد قد أستقر على أن : " من حق الإدارة إحالة أي موظف إلى الملاحقة التأديبية إذا نسبت إليه أفعال أو تصرفات تستدعي المساءلة التأديبية ، وهذا الحق يدخل في إطار الصلاحيات التقديرية ، وعليه وحيث أن المستدعي نسبت إليه أفعال وجدت الإدارة ضمن صلاحياتها أنها تستدعي إحالته على المجلس التأديبي مستندة في ذلك إلى وقائع تبرر هذه الإحالة ، بعد أن قامت لجنة التحقيق المشكلة تشكيلاً قانونياً بالتسبيب للمستدعى ضده (أمين عمان) بذلك فيكون القرار المشكو منه واقعاً في محله "(١) .

ومن ناحية أخرى ، فان الإحالة الى التحقيق إذا لم تكن لأسباب جدية فقد تؤثر على نفسية الموظف و على حسن أدائه لعمله وتشعره بالظلم والاهانه الأمر الذي يجعل الموظف يميل الى السلبية والتهرب من الأعمال التي من شأنها أن تؤدي الى الاحتكاك والمواجهة ، والتوسع في الإحالة الى التحقيق أمرليس بالجيد في كل الأحوال ، فآثار الإحالة الى التحقيق والنتائج التي تترتب عليها قد تكون خطيرة بالنسبة للموظف ، لذلك ينبغي الحرص والتحوط عند إحالة الموظف ، وتظهر هذه الحكمة جلية بالنسبة لشاغلي بعض الوظائف المتخصصة كرجال الأمن والدبلوماسيين والتموين ممن يشغلون مناصب وظيفية ذات صلة واحتكاك مباشرين بمتلقي الخدمة ، الأمر الذي يؤثر سلبا ليس على الموظف فحسب ، وإنما على الهيئة الوظيفة التي ينتمي اليها فيحط من قدرها إذا ما ثبتت إدانته في التحقيق أو يثيرالأقاويل والشكوك حولها بفرض براءته بعد التحقيق [٢].

---

[١] عدل عليا (٢٠٠٦/١٦٠) ، **مجلة نقابة المحامين الأردنية** ، العدد(٤) ، ٢٠٠٧ ، ص (٦٢٣) .

[٢] مغاوري شاهين، **القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان** ، مكتبة الأنجلو ، ١٩٨٦، ص (٣١٧).

المطلب الثاني: الوقف عن العمل والضمانات المرتبطة به

عندما يحال الموظف إلى التحقيق لارتكابه مخالفة تأديبية يترتب على تلك الإحالة آثار خطيرة بالنسبة للموظف ، ومن أهم تلك الآثار الوقف عن العمل ، وقد نظم المشرع إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل- أو ما يسمى بكف اليد كما ورد في عدة أحكام لمحكمة العدل العليا قبل صدور نظم الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧- سواء من حيث تحديد المدة التي يجب أن يستغرقها الوقف ، أو من حيث الآثار التي تترتب على قرار الوقف عن العمل، أو من ناحية حماية حقوق الموظف في تلك المرحلة الهامة ، وهو ما يتعين مناقشته في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: تعريف الوقف عن العمل وتحديد طبيعته القانونية

يعرف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه: إجراء قانوني يقصد به تنحية الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته لصالح تحقيق يجرى سواء أكان التحقيق إداريا أم جنائيا تصونا للوظيفة العامة وحرصا على كرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها [١] ، كما يعرفه آخر بأنه إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لإجراءات تأديبية أو جنائية فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف[١].

ومن التعريفات الأخرى أيضا أن الوقف الاحتياطي هو : إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة وكف يده عن مباشرة مهامه ومسئولياته الوظيفية إذا تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجرى معه ، و يستوي في ذلك أن يكون التحقيق الذي يجرى مع الموظف المتهم جنائيا تتولاه النيابة العامة أو إداريا تباشره جهات الإدارة المختصة أو النيابة الإدارية [٢].

---

[١] عبد الفتاح حسن ، **التأديب في الوظيفة العامة** ، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص(٢١١).
[٢] عبد الحفيظ عبد السلام ، **تأديب الموظف العام** ، مرجع ، ص(١٦٤).

وقد عرفت محكمة التمييز الكويتية الوقف عن العمل بأنه: إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا فلا يتولى خلالها سلطة ولا يباشر وظيفته عملا حتى يطهر من أدران ما شابه وعلق به من تهم ومآخذ [١].

وهكذا يتبين أن الوقف الاحتياطي إجراء مؤقت تمليه مصلحة التحقيق حتى لا يتم التأثير على إجراءات التحقيق ، وهو مجرد إجراء احتياطي وقائي ووقتي وذلك خشية التأثير على أدلة الاتهام التأديبية ، فهو لا يعد جزاء ، إذ من البديهي أن الجزاء لا يوقع إلا بعد الانتهاء من التحقيق وتقرير الإدانة [٢]، وعلى هذا النحو فإجراء الوقف الاحتياطي عن العمل إجراء إداري ًتحفظي تمليه ظروف التحقيق ولا يلزم بصدده إتباع الشكليات التي فرضها المشرع لحالة التأديب [٣].

ونشير في هذا الصدد إلى أن الوقف عن العمل لا يعتبر عقوبة تأديبية إلا إذا أدرجه المشرع في قائمة العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون أو النظام ، والمشرع سواء في كل من الأردن والكويت قام بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ولم يكن من ضمنها الوقف الاحتياطي عن العمل والذي هو من ضمن الإجراءات الاحتياطية في التأديب ، والوقف عن العمل وفقا للمنطق القانوني السليم لا يمكن اعتباره عقوبة ، لأنه

يأتي في مرحلة التحقيق بينما العقوبة لا يتم توقيعها إلا بعد الانتهاء من التحقيق والذي على ضوئه يتم تحديد موقف الموظف المحال من الواقعة [٤] ، والوقف عن العمل- ورغم عدم اعتباره عقوبة تأديبية صريحة - إلا انه قد يصبح عقوبة تأديبية مقنعة وذلك عندما تتجه نية الإدارة إلى إلحاق الأذى بالموظف عند استخدام هذا الإجراء وبدون إتباع الأهداف التي حددها المشرع والوقف عن العمل ورغم عدم اعتباره من العقوبات التأديبية الصريحة إلا أنه اخطر من بعض العقوبات ، لاسيما وان آثاره تمس الموظف في مرتبه وترقيته وقد

---

[١] محكمة التمييز الكويتية ، الطعن رقم (٢٢٤و٢٤٩) ، **مجلة القضاء والقانون**، ع١، ١٩٩٢، ص (٣٣٢) .

[٢] - عزيزة الشريف، **إجراءات التحقيق الإداري** ، بحث مقدم إلى كلية الحقوق ، برنامج الدورات التأديبية للعام الدراسى (٢٠٠١/٢٠٠٢) ، ص (٥٧).
- عبدالله نواف العنزي ، **الوقف الاحتياطي عن العمل** ،رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت،٢٠٠٣،ص(١٥)وما بعدها .

[٣] عبد الفتاح حسن ، **التأديب في الوظيفة العامة** ،مرجع سابق ، ص (١٠٦).

[٤] عزيزة الشريف ، **مذكرات التحقيق الإداري**، برنامج الدورات التدريبية لطلبة الحقوق للعام الدراسي (٢٠٠٠-٢٠٠١) ، ص(٢٢) .

تتعدى آثاره إلى أسرة الموظف ، والتي قد يكون مصدر رزقها الوحيد هو ما يتقاضاه معيلها من راتب ، هذا بالإضافة إلى أن قرار الوقف عن العمل قد تكون له من الآثار الأدبية ما تفوق بقية الآثار الأخرى عندما يتسبب في أحداث نوع من الضغط النفسي على الموظف مما يؤدى إلى زعزعة مركزه الوظيفي وفقدانه الثقة التي يتمتع بها ويشعره بالإحباط الوظيفي لاسيما إذا كان يشغل مركزا وظيفيا مهما ، والنظرة السائدة للموظف الموقوف هي نظره غير طيبة لاسيما في أوساط غير المشتغلين بالقانون والذين يعتقدون في الغالب أن الموظف ارتكب أمرا خطيرا (١) .

وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أن قرار الوقف عن العمل احتياطيا الصادر من السلطة الرئاسية هو قرار إداري نهائي تفصح بموجبه الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه تأديبية بمقتضى القانون بقصد إحداث اثر قانوني معين (٢) .

الفرع الثاني : الضمانات المرتبطة بالوقف عن العمل

يجب إحاطة قرار الوقف عن العمل بالضمانات اللازمة وفقا للقيود التي رسمها المشرع في هذا الخصوص، و العمل على التوفيق بين اعتبارات مصلحة المرفق وتحقيق ضمانات الموظف ، فعدم اعتبار الوقف عن العمل عقوبة تأديبية يجب أن لا يؤدي إلى إغفال الضمانات الأساسية للموظف الموقوف وعلى ضوء ما تقدم سنتطرق إلى أهم ضمانات الوقف الاحتياطي عن العمل وموقف التشريع والقضاء من إجراء الوقف الاحتياطي وذلك على النحو التالي :

---

(١)عبدالله نواف، **الوقف الاحتياطي عن العمل**،مرجع سابق ، ص (١٢١).

(٢) عبد الحفيظ عبد السلام ، **تأديب الموظف العام** ، مرجع سابق ص (١٥٥).

أولا : مدة الوقف الاحتياطي

إذا كان قرار الوقف الاحتياطي يخضع لتقدير الجهة الإدارية والتي تملــك تقــدير ملائمته ، إلا إن سلطة الإدارة ليست مطلقة في هذا الشأن بل هي مقيدة بالاعتبــارات التــي رسمها المشرع والقضاء لممارسة هذه السلطة ، وذلك لخطورة القرار وما يترتب عليه مــن تبعات تثقل كاهل الموظف ، ومن أهم القيود الواردة على قرار الوقف عن العمل تحديد مــدة معينة له .

لم يشأ المشرع أن يكتب لإجراء الوقف عن العمل صفة الــدوام والاســتمرار لمــا يكتنفه من آثار وإنما قيده بفترة زمنيه معينة ، رأى المشرع فيها أنها قد تكون كافيه لمعالجــة الأسباب التي أدت لاتخاذ قرار الوقف ، ونتيجة لذلك فإن الوقف الاحتياطي إجراء مؤقــت ، وعلى الإدارة التقيد بالمدد التي حددها القانون (أو النظام) ، ولا يجــوز لــلإدارة تحــت أي ظرف تجاوز تلك المدد المحددة ، وإلا كان قرارها باطلا ذلك أن تحديد المدة في قرار الوقف أمر جوهري يترتب على مخالفته البطلان ، فلا يمكن أن يبقى مصير الموظف معلقا لفتــرة طويلة وهو ما يضر الموظف والمرفق في نفس الوقت [١] ، فوفقا للماده(٣٠) مــن القــانون رقم٦٣٤ الصادر في١٣ يوليو ١٩٨٣ في فرنسا وضع المشرع حدا أقــصى لمــدة الوقــف الاحتياطي بحيث لا تزيد عن أربعة أشهر، واجبر الإدارة على تسوية حالة الموظف خلال تلك المدة فإذا لم تتم التسوية خلال تلك المدة فإن الموظف يعود لممارسة وظيفته ما لم يكن ملاحقا باتهامات جنائية ، وما تجدر الإشارة إليه أن انتهاء مدة الأربعة أشــهر دون تــسوية وضــع الموظف الموقوف بصفة نهائية لا تؤدي إلى سقوط الدعوى التأديبية ، وهذا ما أكده مجلــس الدولة حيث قضى بأن مهلة الأربعة أشهر تهدف في الواقع إلى الحد من الآثار المترتبة على الوقف ولكنها لا تلزم السلطة التأديبية بمباشرة الدعوى التأديبية خلالها ، ولذلك فإن انتهاء هذه المدة لا يشكل عقبة لاحقا أمام إصدار عقوبة تأديبية أو حتى عرض الأمر على مجلس التأديب المختص [٢].

---

[١]عبدالله نواف ، **الوقف الاحتياطي عن العمل** ، مرجع سابق ، ص (١٢١).

[٢]على عبد العال ، **الوقف الاحتياطي عن العمل** ، دار الكتب، الكويت ، ١٩٩٨،ص(١٣٤).

وقد عالجت المادة (٢٦) من قانون الإجراء ات الجنائية المصري ، والمادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الوقف الاحتياطي عن العمل حيث نصت على ان : " لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة العامة حسب الاحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا" [١]، والسلطة المختصة بإصدار قرار وقف العامل عن عمله مقيدة بمدة لا تتجاوز ثلاثة اشـــهر ، ولا يجوز لها مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ، ولا يـــشترط لـــصحة القرار ان ينص على مدة الوقف ، ويترتب على الوقف الاحتياطي عن العمل وقف صـــرف نصف الراتب ، ويتعين على السلطة المختصة بوقف العامل عرض الامر علـــى المحكمـــة التأديبية المختصة خلال عشرة ايام من صدور قرارالوقف عن العمل لتقرر ما تراه في شأن صرف نصف المرتب الموقوف صرفه ، واذا ما خالفت الإدارة ذلك وجب عليهـــا صـــرف مرتب العامل الموقوف عن العمل كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع في هذا الشأن[٢] "وعلـــي المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر إليها فـــإذا لـــم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملا فإذا برى العامـــل أو حفـــظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الأنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف إليها ما يكون قد أوقف صرفه من أجرة ، فأن جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التى وقعـــت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه فإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته مـــن تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر[٣].

ووفقا لاحكام المادة(١٤٩)من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته لا توجد مدة معينة لوقف الموظف عن العمل اذ تنص المادة (١٤٩) على أنه :

"أ- يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية :-

١- إذا تمت إحالته من دائرته الى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمـــة لارتكابـــه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة .

---

(1) مشار اليه لدى : عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ،مرجع ســـابق ، ص (١٥٨).

(٢) مشار اليه لدى : عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، **الضمانات التأديبية** ،المرجع السابق ، ص (١٥٩، ١٦٠).

(٣) هشام زوين ، **الموسوعة الجامعة في سرح قانون العاملين** ، مرجع سابق ، ص(٢٧٥).

٢- إذا تمت إحالته من المدعي العام الى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف .

ب- يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (٥٠%) من مجموع راتبه وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه، وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (٢٥%) من مجموع راتبه وعلاواته ، ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

وهناك من انتقد موقف نظام الخدمة المدنية الأردني من عدم تحديد مدة معينة لقرار الوقف عن العمل في هذا الصدد على اعتبار إن الوقف الاحتياطي هو إجراء وقائي وليس عقوبة بحد ذاتها وطابع هذا الإجراء هو التأقيت وليس الديمومة [(١)].

ويختلف موقف نظام الخدمة المدنية الأردني عما هو مقرر في قانون الخدمة المدنية الكويتي فطبقا للمادة (٣٠)من قانون الخدمة المدنية الكويتي الحالي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ فإن مدة الوقف الاحتياطي ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة يعود بانتهائها الموظف إلى عمله إذا لم يصدر قرار بإنهاء خدمته ، ويرى الباحث أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في مدة الوقف عن العمل فقد تقل المدة عن ثلاثة أشهر إذا رأت الإدارة أن تلك المدة كافية لتحقيق الحكمة من قرار الوقف وهو ما يجري عليه العمل في الإدارات الحكومية.

ويتمنى الباحث على المشرع الأردني تعديل نص المادة(١٤٩) من خلال تحديد مدة محددة للوقف الاحتياطي عن العمل أسوة بالمشرع الفرنسي والمصري.

---

(١) – علي خطار شطناوي ، **الوجيز في القانون الاداري** ، ط١، مرجع سابق ، ص(٥٧٧).
– نوفان العجارمة ، **سلطة تأديب الموظف العام** ، دار الثقافة ،٢٠٠٧، ص (٣٧٣).

ثانيا : ان يكون الوقف لمصلحة التحقيق

من الضمانات التي قيد المشرع بها صلاحية الإدارة في وقف الموظف أن يكون قرار الوقف لمصلحة التحقيق ، نظرا للرغبة في إبعاد الموظف عن التأثير على سير التحقيق ومجرياته، وخشية من استغلال الموظف لنفوذه لينحى بالتحقيق منحى آخر ، ويعمل على إخفاء الوثائق أو المستندات التي تدينه أو تساعد على أدانته، والحكمة من كل ذلك كما نراه هو الرغبة في كفالة سير التحقيق في مجراه الطبيعي والنأي به عن المؤثرات التي من شأنها أن تعصف به.

و قضت محكمة العدل العليا الأردنية :" إن صلاحية الوزير بكف يد الموظف المحال إلى المجلس التأديبي محددة بالوقت الذي تكون فيه الدعوى التأديبية قائمة بين يدي المجلس التأديبي ، أما بعد أن يبت المجلس التأديبي فيها فليس للوزير أن يكف يد الموظف" [١].

وكان ديوان تفسير القوانين الاردنيقد فسر المادة (١٣٩) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨- عالجت مضمونها المادة (١٤٥) من النظام الحالي لعام ٢٠٠٧ بقوله :" إن توقيف الموظف عن العمل مع صرف جزء من الراتب والعلاوات بقرار من الوزير بمقتضى المادة (١٣٩) من نظام الخدمة المدنية هو أجراء مرتبط بحالتي المادتين (١٣٨ و١٤٠) من النظام ، وبالرجوع إلى أحكام المادتين (١٣٨ و١٤٠) المذكورتين يتضح أنهما تنحصران في الحالات التي يكون فيها الموظف عرضة للملاحقة المسلكية أمام مجلس تأديبي أو أية سلطة تملك صلاحية تأديبية ، حتى ولو كانت المخالفة موضوع الملاحقة تشكل جريمة جزائية تستوجب الملاحقة أمام المراجع القضائية، وعلى ذلك فانه يخرج من نطاق حالتي المادتين (١٣٨ و١٤٠) المشار إليهما الجرائم العادية التي يرتكبها الموظف في مجرى حياته الخاصة دون أن يكون لها ارتباط بالسلوك الوظيفي أو بواجبات الوظيفة ، وبتطبيق هذه القواعد على الحالة المعروضة في طلب التفسير تكون جريمة القتل القصد التي يرتكبها الموظف أثناء قيامه بواجبات الوظيفة أو بسببها في نفس الوقت تشكل جريمة أو مخالفة

---

[٢] عدل عليا (١٩٨٠/٣٥) ، **مجلة نقابة المحامين الأردنية** ، ١٩٨١ ، ع (١) ، ص(١٤).

مسلكية وتستلزم الملاحقة التأديبية ، وبالتالي فيتوجب تطبيق أحكام المادة (١٣٩) على هـذه الحالة من حيث وجوب صدور قرار من الوزير بتوقيفه عن العمل مع صـرف جـزء مـن الراتب والعلاوات ضمن الحد القانوني ، أما إن كانت جريمة القتل القصد قد ارتكبها الموظف خارج نطاق الوظيفة وفي مجرى حياته الخاصة فلا تشكل في هذه الحالـة جريمـة مـسلكية وبالتالي فإن مجرد ملاحقته جزائيا أمام القضاء من قبل النيابـة لا يوجـب تطبيـق المـادة (١٣٩)" [١].

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الصدد : "يـستفاد مـن أحكـام المـواد (١٣٨و١٣٩ و١٤٠) من نظام الخدمة المدنية (السابق)أن توقيف الموظف عن العمل بقـرار من الوزير المختص بمقتضى المادة (١٣٩) من النظام المذكور مرتبط بالحالة التي يكون فيها الموظف عرضة للملاحقة المسلكية أمام مجلس تأديبي أو أية سلطة تأديبية ، ويخرج عن ذلك الجرائم التي يرتكبها الموظف في مجرى حياته الخاصة دون أن يكون لها ارتبـاط بالـسلوك الوظيفي أو الواجبات الوظيفية وفقا لقرار ديوان تفسير القوانين رقم (١٢) لسنة ١٩٩١ بشان تفسير المادة (١٣٩) من نظام الخدمة المدنية على ضوء المـادتين (١٣٨ و ١٤٠) مـن ذات النظام ، وعليه فإن ملاحقة المستدعي أمام القضاء من قبل النيابة العامة عن جـرم الافتـراء وعلى فرض ثبوتها لم يرتكبها الموظف أثناء قيامه بواجبات وظيفية أو بسببها وتخرج عـن نطاق الوظيفة الرسمية فلا تستوجب والحالة هذه تطبيق أحكام المادة (١٣٩) من نظام الخدمة المدنية بحق المستدعي ، ويكون القرار المطعون فيه القاضي بإيقاف المستدعي عـن العمـل اعتبارا من تاريخ إحالته للمدعي العام مخالفا للقانون مستوجبا الإلغاء" [٢].

---

[١] القرار رقم(١٢)لسنة ١٩٩١، **ديوان تفسير القـوانين** ، الجريـدة الرسـمية ، العـدد(٣٧٨٤)، ١٩٩١، ص(١٨٩٩) .

[٢] عدل عليا ، التاريخ ١٩٩٥/٧/١٢، **منشورات مركز عدالة.**

وقضت محكمة التمييز الكويتية :"انه وإن كان قرار الوقف الاحتياطي عن العمل سواء لمصلحة التحقيق أو للمصلحة العامة إجراء وقائيا وموقوتا بطبيعته ولا يمثل حسما لمسئولية الموظف التأديبية بما يسبغ عليه وصف الجزاء التأديبي الصريح الذي تختص هذه الدائرة بولاية الفصل فيه إلغاء وتعويضا ، إلا أن ذلك رهين ومشروط بأن تستخدم الإدارة هذا الإجراء فيما شرع من أجله ، وفى الغرض والغاية التي خصصها له المشرع وهى مصلحة التحقيق والمصلحة العامة ، وهو ما عبرت عنه أحكام القضاء بأن المقصود به تنحية الموظف العام بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته إما لصالح تحقيق يجرى إداريا كان أو جنائيا، وإما تصونا للوظيفة وحرصا على كرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها ، وهو في أصل شرعتها إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا ، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا حتى يطهر من أدران ما شابه وعلق به من تهم ومآخذ ، فإذا انحرفت الإدارة عن هذه الغاية أو الغرض الذي شرع الوقف الاحتياطي من أجله واستهدفت به الكيد للموظف والنكاية له أو الانتقام منه بغير مبرر ودون توافر موجبات هذا الوقف ، وقصدت مجازاته بغير إتباع السبل المقررة قانونا كان قرارها منطويا على جزاء تأديبي مقنع ، ومن ثم ينعقد الاختصاص بالفصل في المنازعة التي تثور بشأنه للدائرة الإدارية ، أما إن ثبت غير ذلك، وكان قرار الوقف الاحتياطي عن العمل قد صدر فيما شرع من أجله وقام على سببه الصحيح الذي يبرره فلا يكون بين القرارات التي اختص المشرع هذه الدائرة بولاية إلغائها والتعويض عنها على النحو سالف الذكر" [١].

وإذا كان لا يجوز وقف الموظف إلا لمصلحة التحقيق أو المصلحة العامة كما سبق بيانه إلا إن عبارة مصلحة التحقيق أثارت جدلا في الفقه الإداري ، حيث يرى الدكتور سليمان الطماوي إن تلك العبارة تحتمل التفسير الواسع والتفسير الضيق فلو وضعنا في الاعتبار منطق الضمان والتفسير الضيق للنصوص والأحكام التأديبية لقلنا أن الوقف الاحتياطي إنما تقرر لمصلحة التحقيق ، ولو نظرنا إلى الحكمة من نظام التأديب في مجموعه باعتباره يستهدف تأمين سير العمل الإداري بنظام وكفاية لقلنا أنه من المتعين الخروج عن المنطق

---

[١] محكمة التمييز الكويتية ، الطعن رقم (٢٢٤و٢٤٩)، **مجلة القضاء والقانون** ، العدد الأول ، ١٩٩٢، ص (٣٣٢).

الضيق السابق والنظر إلى مصلحة المرفق العامة لا مجـــرد مـــصلحة التحقيـــق بـــالمعنى الضيق [١].

وقد ذهب الدكتور عبد الفتاح حسن إلى جواز وقف الموظف عـــن العمـــل إذا وجـــدت أسباب تجعل من المصلحة العامة وقفه ودون أن يكون محل تحقيق قائم فعلا [٢] ، وقد ذهب الأستاذان محمد رشوان وابراهيم عباس إلى اعتبار أن المصلحة العامة من مبررات الوقـــف الاحتياطي ، حيث ذهبا إلى أن هذا الرأي إنما ينبي على ما تقتضيه المصلحة العامة من صون الوظيفة العامة في مرحلة تتزعزع فيها الثقة لصالح الموظف [٣].

ومع هذا الرأي الدكتور جودت الملط والذي يرى:"والرأي الغالب جـــواز الوقـــف إذا اقتضاه الصالح العام وإن لم تستلزمه مصلحة التحقيق ، ونرى جـــواز الوقـــف إذا اقتـــضاه الصالح العام ولا نشترط لصحة هذا الوقف أن يكون منذرا بتحقيق قريب فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلا ومع ذلك يصح الوقف لخطورة التهم المنسوبة إلى العامل والتي لا يجـــوز معهـــا مباشرته لأعمال وظيفته احتياطا وتصونا للوظيفة العامة "[٤].

ويرى الدكتور ماهر عبد الهادي أن معيار مصلحة التحقيق يختلف تماما عن معيار خطورة الأفعال المنسوبة إلى الموظف بل أنه لا يرتبط به مطلقا فقد يكون الخطـــأ التـــأديبي بسيطا وغير خطير ولكن تقتضى مصلحة التحقيق وقف الموظف ، كما أن الأفعال المنـــسوبة إلى الموظف قد تكون خطيرة ولكن مصلحة التحقيق لا تقتضى وقفه ، وينتهي إلى انه يجب التقيد بفكرة مصلحة التحقيق كمبرر وحيد لوقف الموظف [٥].

---

[١] سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، مرجع سابق ،ص،(٣٦٩).
[٢] عبد الفتاح **حسن، التأديب في الوظيفة العامة** ، دار النهضة العربية ،١٩٦٤ ،ص(٨٨).
[٣] محمد رشوان وابراهيم عباس، **إجراءات التأديب** ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩،ص (١١٥) .
[٤] جودت الملط ، **المسؤولية التأديبية للموظف العام** ، رســالة دكتـــوراه ، جامعـــة القـــاهرة،١٩٦٧ ، ص (٣٢٢).
[٥]ماهر عبدالهادي ، **الـــشرعية الاجرائيـــة فـــي الوظيفـــة العامـــة** ، دار الفكـــر العربـــي ، القـــاهرة ، ١٩٨٦،ص(٧٧).

ثالثا : وجوب صدور قرار الوقف من السلطة المختصة

يتعين أن يصدر قرار الوقف الاحتياطي عن العمل من السلطة المختصة التي أناط بها القانون أو النظام هذا الاختصاص ، نظرا لأن التشريع استهدف من إعطاء تلك السلطة هذا الاختصاص كونها الأقدر من غيرها على ممارسته ، وكما تم الإشارة إليه سابقا فقد عالجت المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين الوقف الاحتياطي عن العمل حيث نصت على أن :" لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة العامة حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا" [١]، أما في الأردن فإن السلطة المختصة بالوقف عن العمل وفقا لأحكام المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته مقتصرة على الوزير وحده باستثناء موظفي الفئة العليا ، والوزير لا يملك وقف الموظف عن العمل إلا إذا أحيل من دائرته إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو إلى المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة أو إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف ، وقد أشارت المادة (١٥٨) إلى أنه :" إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء وتصرف له النسبة التي يقررها مجلس الوزراء من مجموع راتبه وعلاواته".

وطبقا للمادة(٥٤) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ يكون قرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق بقرار من الوزير بالنسبة إلى شاغلي الوظائف القيادية والعامة أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى فيصدر القرار من وكيل الوزارة .

---

[١] مشار اليه لدى : عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ،مرجع سابق ، ص (١٥٨).

رابعا : الحفاظ على حقوق الموظف الموقوف

لا يعني صدور القرار بوقف الموظف أن حقوقه الوظيفية مسلوبة ذلــك أن قــرار الوقف عن العمل لا يقطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة بل تظل قائمة ، وقد تميــز المشرع الفرنسي في قانون الوظيفة العامة بمحافظته على حقوق الموظف الموقوف ذلك انــه وفقا للمادة (٣٠) من القانون سنة ١٩٨٤ فإن الموظف الذي يرتكب خطأ جسيما سواء فــي صورة إخلال بواجباته الوظيفية أو في صوره جريمة من جرائم القانون يمكن وقفه عن العمل عن طرق السلطة التأديبية المختصة، وعلى هذه السلطة المختصة أن تطرح الأمر دون تأخير على مجلس التأديب ، ويحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بمرتبه وبمقابل السكن والإعانة الأسرية والمعونات الاجتماعية الإجبارية ، ولا يؤثر قرار الوقف في اســتحقاق الموظــف لترقيته، وحسنا فعل المشرع الفرنسي بإيراد تلك الحقوق والضمانات والتأكيد عليها في هــذا النص والذي يعتبر ضمانة هامة للموظف الموقوف [١].

و طبقا للمادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (٥٠%) من مجموع راتبه وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (٢٥%) من مجموع راتبه وعلاواته ، أما بالنسبة لمرتب الموظف في الكويت فإنه وفقا لقــانون الخدمــة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩يوقف صرف نصف المرتب طيلة فترة الوقف .

وثمة تساءل هام يتعلق بأثر نتيجة التحقيق على حقوق الموظف أثناء وقفه وهــو مــا يتعين أن نعالجه من ناحية المرتب والعلاوات المالية باعتبارهما من أهم الحقــوق الأساســية للموظف ، فقد عالجت بعض التشريعات هذه الحالة كقانون العاملين المدنيين المصري رقم٤٨ لسنة١٩٧٨ فطبقا لنص المادة (٨٦) منه فانه أذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمده لا تتجاوز خمسة أيام يصرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره وإذا جوزي بجزاء اشد فان الجهة التى وقعت الجزاء هي التى تقرر ما يتبع في شان الأجر الموقوف صرفه .

---

[١]علي عبد العال ، **الوقف الاحتياطي**، مرجع سابق ، ص(١٩٩).

وطبقا لنص المادة ١٥٥ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ إذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أُسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أُسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام ، فيستحق راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل ، أما إذا أسفرت محاكمة الموظف أمام أي من الجهتين المنصوص عليهما في الفقرة (أ) من هذه المادة، عن إدانته وإيقاع عقوبة تأديبية عليه بموجب أحكام هذا النظام غير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة فيستحق راتبه وعلاواته عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل إذا كانت لا تزيد على ستة أشهر، أما إذا زادت على ستة أشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة الزائدة على الأشهر الستة .

ولا يستحق الموظف الذي صدر القرار بالاستغناء عن خدمته أو عزله من الوظيفة طبقا لنص المادة ١٥٦ أي جزء من راتبه وعلاواته اعتباراً من تاريخ إحالته إلى المحكمة أو المدعي العام أو المجلس التأديبي، على أن لا يُطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه وعلاواته خلال مدة إيقافه عن العمل بمقتضى أحكام الفقرة (ب) من المادة (١٤٩) من هذا النظام.

أما بالنسبة للمشرع الكويتي فإنه طبقا للمادة(٣٠)من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ فإن الجزء الموقوف من راتب الموظف لا يرد له إلا إذا ثبتت براءته أوعوقب بالإنذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن أسبوع.

وعلى ضوء ما تقدم يتبين أن حصول الموظف على حقوقه المالية التي فقدها خلال عملية الوقف الاحتياطي رهين بنتيجة التحقيق فإذا كانت نتيجة التحقيق في صالح الموظف كان الأمر في صالحه أو العكس على النحو الذي تم تبيانه في المواد سابقة الذكر .

المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالجهة المختصة بمباشرة التحقيق

عني المشرع بتنظيم الجهة التي تقوم بمباشرة التحقيق مع الموظف على اعتبار أن هذه الجهة هي التي يتعين عليها الاهتمام بضمانات التحقيق وتوفير الاطمئنان والثقة عند السير بإجراءاته ، ومن الجدير بالذكر أن التحقيق الإداري قد تمارسه الجهات الإدارية كما هو الوضع في الأردن و الكويت ، وقد يمارس التحقيق بواسطة جهات مستقلة كالنيابة الإدارية في مصر وعلى ضوء ما تقدم سنعالج الموضوع في مطلبين على النحو الآتي :

المطلب الأول: مباشرة التحقيق بواسطة الجهة الإدارية المختصة

إن حق الإدارة في التحقيق مع موظفيها حق أصيل ، حيث تعد الجهة الإدارية صاحبة الولاية والاختصاص الأصيل في التحقيق مع الموظفين فيما ينسب إليهم من مخالفات تأديبية ، " فالجهة الإدارية بمقتضى السلطة الرئاسية التي خولها إياها المشرع تمارس دورها في الرقابة على كل انحراف يمس أداء المرفق العام ، ولها في سبيل المحافظة على ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد أن تلجأ لكل الوسائل التي تمكنها من أداء تلك المهمة ،ومن بينها إجراء التحقيق الإداري للوصول إلى الحقيقة فيما هو منسوب إلى الموظف العام "[(١)]، فطالما أن الإدارة تستقل في تحديد المخالفة التأديبية ، وفي اختيار الجزاء المناسب فمن الطبيعي أن تمارس الإدارة إجراء التحقيق بنفسها ودون إلزام عليها كأصل عام بالتقييد بإسناد التحقيق إلى جهات أخرى ، ولا شك أن سحب الاختصاص في التحقيق من الرؤساء الإداريين من شأنه القضاء على فاعلية الإدارة وانضباطية الموظفين والتقليل من هيبة هؤلاء الأشخاص ، وهو ما يضر بالمرفق العام بشكل عام ، فلا يمكن أن تكون هناك مسؤولية دون أن يخول صاحبها السلطة اللازمة المترتبة على تلك المسؤولية .

---

(١) سعد العنزي ،الضمانات الأجرائية في التأديب ، مرجع سابق ،ص (١١٢).

وتجدر الإشارة إلى انه وطبقا لنص المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (١-٥) من الفقرة (أ) من المادة (١٤١) على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه ، ويجوز تشكيل لجنة ـ كما ذكر سابقا- بحيث لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس ، بحيث تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها ، و لا تقوم نفس السلطة الرئاسية في الأردن بالتحقيق وإنما تشكل لجنة تحقيق يراعى مجموعة من الضمانات في تشكيلها ومنا التجرد من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق ، ويكون التحقيق جوازي إذا كانت الجهة المختصة بالعقوبة السلطة الرئاسية ، ووجوبي إذا كانت الجهة المختصة بالعقوبة مجلس التأديب باستثناء حالة واحدة بحيث يكون فيها التحقيق الإداري وجوبيا ، وهي إذا كانت المخالفة المرتكبة هي المخالفة الموصوفة في المادة (٦٨/و) بحيث يتولى الوزير الإحالة إلى لجنة التحقيق التي نص على تشكيلها النظام ، ولم يترك للإدارة سلطة تقديرية في هذا المجال سواء أكانت العقوبة التي سوف تتخذ بحق الموظف عن هذا الفعل الإنذار أم عقوبة أشد ، بحيث يتم إحالة الموظف في جميع الأحوال إلى التحقيق من قبل الوزير حيث نص النظام ـ كما عدل لعام ٢٠٠٩ ـ على أنها تتشكل برئاسة مندوب من وزارة العدل وعضوية مندوب من كل من الوزارة المعنية وديوان الخدمة المدنية، وتقدم هذه اللجنة تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات إلى الوزير لإيقاع العقوبة المناسبة أو لإحالة الموظف المخالف إلى المجلس التأديبي حسب مقتضى الحال [١].

ويستطيع المجلس التأديبي ، وبعد إحالة الدعوى التأديبية إليه ، أن يجري بكامل هيئه أي تحقيق يراه مناسبا بشأنها أو أن يعهد إلى أحد أعضائه أو من يراه مناسبا للقيام بذلك[٢] وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني نص في المادة (٧) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ على أن هيئة مكافحة الفساد –وهي هيئة إدارية ترتبط برئيس الوزراء ولها شخصية قانونية مستقلة يتمتع رئيسها وأعضاؤها بصفة الضابطة العدلية

---

[١] المادتان (١٤٠/أ /٢ و ١٤٢) نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ وتعديلاته.
[٢] المادة (١٥٢) من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ وتعديلاته.

تتولى التحقيق والملاحقة في قضايا الفساد- تتولى في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية[١] :

" أ- التحري عن الفساد المالي و الإداري ، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ب- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم ، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

ج- للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة ،وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

د- بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى".

و يدعو الباحث وفي إطار الحديث عن مباشرة التحقيق بواسطة الجهة الإدارية أن تكون هناك رقابة فعلية على إجراءات التحقيق من قبل الجهة الإدارية المختصة حتى لا يتخذ ستارا للنيل من الموظف لاسيما أن التحقيق الإداري قد يمارسه فرد واحد لذا فإن موقف المشرع الأردني في تشكيل لجان تحقيق هو موقف سديد على خلاف الوضع في مصر والكويت إذ سكت المشرع عن إنشاء هذه اللجان ، وإذا كان سكوت المشرع المصري يعود لأنه يأخذ بنظام النيابة الإدارية وهو ما يشكل ضمانة إلا إن موقف المشرع الكويتي كان غريبا ، وإن كان عدم النص على لجان التحقيق في قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ لا يمنع الجهة الإدارية من تشكيل لجان للتحقيق .

---

[١] قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ **لسنة ٢٠٠٦**، الجريدة الرسمية الأردنية ، ع **(٤٧٩٤)** ، **ص (٤٥٣٤)**.

أن مباشرة التحقيق بواسطة الجهة الإدارية أو بواسطة لجان تحقيق لا يكفي بحد ذاته ، وإنما يجب أن يتم وفقاً للضمانات المقررة ، والتي من أهمها أن يتم كتابة وهذا الإجراء هو إجراء جوهري يترتب على مخالفته البطلان ، على اعتبار أن قاعدة كتابة التحقيق من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام ،وتأسيسا على ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية : " إن التحقيق يجب أن يكون كتابة ولا يصح الاعتماد على تحقيق شفوي ، ذلك لان قاعدة كتابة التحقيق هي من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام ، وهي تتعلق كذلك بحق الموظف في تسجيل كل ما يتصل بشأن التهمة المسندة إليه ، حتى يكون هذا التحقيق المكتوب تحت نظر كافة الجهات المسؤولة التي تطلع عليه ، وعليه ، وبما أن كافة إجراءات التحقيق التي تمت مع المستدعي تمت بشكل كتابي سواء من نائب المدير لشؤون الأمن أو لجنة التحقيق الفرعية أو لجنة شؤون الموظفين والقرار الذي تم صدوره نتيجة كل ذلك من المدير العام بعزل المستدعي ، فتكون بالتالي الإجراءات قد تمت في حدود الأصول العامة والقواعد الإجرائية السليمة والتي تشير إلى سلامة التحقيق "(١).

وتؤكد المحكمة في حكم آخر " بما أن الثابت من كتاب نائب رئيس جامعة مؤتة للشؤون العسكرية بالإنابة رقم ج م أ / ٤ / ٦ / ١٥٠ تاريخ ٩/ ١٠/ ٢٠٠٠ الموجه لمدير القضاء العسكري والذي قال فيه (نعلمكم بان مجلس التأديب العسكري قد قام باستدعاء كل من الشهود والمتهمين – المستدعي كان احد المتهمين – واستمعوا إلى أقوالهم شفاهة والتي كانت مطابقة لما ورد في أقوالهم أمام هيئة التحقيق ، والتي ولدت قناعة لدى مجلس التأديب بارتكابهم للأفعال الواردة في محضر هيئة التحقيق ومساعدتهم في إصدار الأحكام الموقعة على أنه ليس معنى التقييد بقاعدة كتابة التحقيق أن يتم التحقيق على نمط معين أو وفق قوالب أو إجراءات معينة ، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى انه ليس هناك ما يوجب إفراغ التحقيق مع الموظف في شكل معين ولا بطلان على إغفال أجرائه في وضع خاص (٢) .

---

(١) عدل عليا (١٩٩٧/١٩٨) ، **مجلة نقابة المحامين الأردنية** ، ١٩٩٨، ص(٨١١).

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم٧٥٧ لسنة ٣٥ق، جلسة **١٩٩٤/٥/٢٨**، سمير يوسف البهي ،**قواعد المسئولية التأديبية في ضوءأحكام المحكمة الإدارية العليا،٢٠٠٧** ، دار الكتب القانونية ، ص (٩٩).

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية : " لا يوجد في نصوص تعليمات الغش في امتحانات القبول ولا في نظام القبول في المرحلة الثانوية ما يوجب إفراغ التحقيق في شكل معين ، إلا انه وفقا للقواعد العامة والمبادئ الأساسية التي توجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانونية من ضرورة إجرائه في حدود الأصول العامة ، ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته ، والاستقصاء لصالح الحقيقة وضمان حق الدفاع المشروع تحقيقا للعدالة ، وأن لا توقع على الطالبة عقوبة تأديبية إلا بعد مواجهتها بالتهمة المنسوبة إليها وسماع أقوالها وإحاطتها بالأدلة التي تشير إلى ارتكابها المخالفات المنسوبة إليها وإتاحة الفرصة لمناقشتها وسماع من تريد استشهادهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع " [١].

وإذا كان الأصل هو وجوب كتابة التحقيق ، إلا أن تلك القاعدة ليست مطلقة ، بل توجد عليها بعض الاستثناءات ، فبعض التشريعات تجيز التحقيق الشفوي وهذا ما نصت عليه المادة (٧٩) من قانون العاملين المصري لعام(٧٨) ، وكما ورد في نص المادة (٥٥) من قانون الخدمة المدنية الكويتي ، وهذا النص بما يمثله من إطلاق لسلطة الإدارة في إجراء التحقيق الشفهي فقد يعصف بضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة من مراحل الدعوى التأديبية ، لاسيما عند توقيع العقوبات الجسيمة ، فقد تنسب إلى الموظف أقوال لم يدلى بها ويجازى بسببها اشد الجزاء ، وخاصة أن المشرع الكويتي لم ينص على إثبات مضمون التحقيق الشفوي في محضر الجزاء وهو بذلك اغفل ضمانة لذلك التحقيق قد تؤدى على الأقل للتخفيف من خطورة ذلك الأجراء وتضع قيدا على سلطة الإدارة الواسعة في هذا الشأن ، لأن هذه السلطة بغير الضمانات والقيود تعد عمليا سلطة مطلقة مما يشكل خطورة حقيقية على الموظف محل المسائلة التأديبية خاصة وأن التحقيق الشفوي غالبا ما يأتي قاصرا عن تلبية الضمانات الأساسية خصوصا عند إطالة التحقيق وكثرة أطرافه وكثرة الشهود [٢].

---

(١) عدل عليا (٨٦/١٠٨) ، **مجلة نقابة المحامين** ، **ع ٤ ، ١٩٨٧، ص (١٥١٠).**

(٢) سعد العنزي ، **الضمانات الإجرائية في التأديب**، مرجع سابق،ص ص (١٥١، ١٥٢).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني كان أكثر تنظيما في هذا الصدد ، إذ انه طبقا للمادة (١٤٥/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته نص على وجوب أن يراعى عند إجراء التحقيق ما يلي :

"١- اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها ، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق ، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني.

٢- أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبته في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال.

٣- مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة"[٢] ..

وهكذا يتبين لنا بعد هذا العرض السابق للتنظيم المتبع في التحقيق بواسطة الجهة الإدارية ، والاعتبارات التي دفعت المشرع إلى أعطاء الإدارة صلاحية التحقيق مع الموظف ، وهو ما ينبغي عدم التوسع فيه في كل الحالات على اعتبار أن الجهة الإدارية قد لا يتوافر لها الحياد المنشود الأمر الذي يتعين معه الحرص على وجوب توفير الضمانات التأديبية للموظف عند التحقيق معه .

---

[١] المادة (١٤٥/ب) من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ وتعديلاته.

المطلب الثاني : التحقيق بواسطة جهة مستقلة عن الإدارة

إن من أهم الضمانات التي تتعلق بالتحقيق أن تمارسه جهة مستقلة من اجل توفير ضمانات الاستقلال والحياد ، لذلك عنيت بعض التشريعات بإناطة الاختصاص في التحقيق إلى جهات مستقلة عن الإدارة كالتشريع المصري ، حيث أناطه بالنيابة الإدارية ، فقد كانت الجهة الإدارية تنفرد بمباشرة اختصاصها بالتحقيق مع الموظفين العموميين وهو الأمر الذي كشف التطبيق العملي مساوئه وسلبياته الكثيرة ، مما انعكس على العملية التأديبية بشكل عام .

وحينما صدر القانون رقم٤٨٠لسنة١٩٥٤في مصر بإنشاء نظام النيابة الإدارية نصت المادة الأولي من هذا القانون علي أنه ، تكون النيابة الإدارية هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية وتشكل الهيئة من مدير يكون رئيسا لها ، ومن عدد كاف من والوكلاء العامين ومن رؤساء النيابة ووكلائها ومساعديها ، ووفقا لهذا النص كانت النيابة الإدارية هيئة مستقلة عن الهيئات التابعة لرئيس الجمهورية في حينه ، وعندما قام المشرع بتعديل القانون السابق ذكر ، وذلك بإصدار القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة١٩٥٨بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر أورد النص في مادته الأولى على أن النيابة الإدارية هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية ، وهو ذات النص في القانون السابق عليه[١] .

وبصدور القانون رقم ١١٧لسنة ١٩٥٨بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية أصبح اختصاصات التأديب موزعا بين المحاكم التأديبية وبين الرؤساء والإداريين[٢].

---

[١] عبدالفتاح بيومي حجازي ،**أصول التحقيق الإبتدائي أمام النيابة الإدارية** ، دار الكتب القانونية،٢٠٠٧،ص(١٥).

[٢] سليمان الطماوي،**مبادئ القانون الإداري–دارسة مقارنة**،ط٦،دار الفكر العربي،القاهرة٢٠٠٧،ص(٧٣١).

ومن خلال تطور لاحق وفى ظل الدستور عام ١٩٦٠والقانون رقم ١٨٣لسنة١٩٦٠ أصبحت النيابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء ،ثم صدر القانون رقم٢٨لسنة١٩٦٨والذي نص في المادة الأولي منه علي انه " تلحق النيابة الإدارية بوزير العدل ويكون لوزير العدل سلطات الوزير المختص بالنسبة لها بما في ذلك سلطة الرقابة والأشراف علي أعضاء النيابة الدارية"، وكان الهدف من ذلك هو أصلاح أداة الحكم والقضاء علي أخطاء الموظفين سواء كانت هذه الأخطاء رجعت إلي الإهمال أو سوء التصرف عن سوء قصد ، وعلي ذلك قام المشرع بالتدرج عند إنشاء النيابة الدارية ، وفي التعديل الأخير بالقانون رقم(١٢) لسنة١٩٨٩ للقانون رقم١١٧لسنة١٩٥٨ نص المشرع صراحة علي أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل ، وكان ذلك قد أسبغها الصفة القضائية فضلا عن أنها هيئة مستقلة ، وان تلحق بوزير العدل ، وهو ما أوضحته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٢لسنة١٩٨٩ وقبل التعديل الأخير بالقانون رقم(١٢) لسنة١٩٨٩ فقد اعترف المشرع للنيابة بممارسة الأعمال القضائية حال قيامها بالتحقيق الابتدائي ، ولم يكن ألا إعترافا ضمنيا منه بثبوت الصفة القضائية لها ، ونصت التعليمات العامة المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية ،والصادرة بقرار هيئة النيابة الدارية رقم(١٣٦) لسنة١٩٩٤ في ١٩٩٤/٩/١٠ صراحة علي حق عضو النيابة في الأمر بضبط الشاهد وإحضاره ، كما نصت علي حق التفتيش المخول له ، ومن الاختصاصات القضائية المخولة للنيابة الإدارية تأكيدا لصفتها القضائية إقامة الدعوى التأديبية وهو ما نص عليه المشرع في المادة الرابعة من القانون رقم (١١٧) لسنة١٩٥٨والمعدل بالقانون١٢لسنة١٩٨٩"تتولي النيابة الإدارية إقامة الدعوي التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التاديبية "، وقد خول المشرع النيابة الإدارية حق الطعن في أحكام المحاكم التاديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، ويباشرة احد الأعضاء بدرجة رئيس نيابة على الأقل.

أن منح النيابة الإدارية سلطة ضبط الشاهد وإحضاره ، وتفتيش شخص المتهم ، ومحل عمله وسكنه ،هي أعمال قضائية بحتة وفقا لقانون الإجراءات الجنائية ،ومباشرة أعمال الاتهام ، والتحقيق في الدعوى التأديبية ، ومباشرة الطعون في المحاكم التأديبية أمام المحكمة

الإدارية العليا، دليل يقيني علي الصفة القضائية لهذه النيابة،وأيضا تمتعها بعضوية المجلس الأعلي للهيئات القضائية منذ عام ١٩٦٩ بالقانون رقم٨٢لسنة١٩٦٩ [١].

وقد نصت المادة(٧٩) مكررا من القانون رقم (٤٧)لسنة ١٩٨٧ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة والمعدل بالقوانين(٥،٤)لسنة (٢٠٠٠)ولائحته التنفيذية علي ما يلي:"تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا "، كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (٤،٢) من المادة (٧٧) من هذا القانون ، وعلي الجهة الإدارية المختصة – بالنسبة كسائر المخالفات – أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية ، قد بدت التحقيق فيها ، وعلي تلك الجهة فور إخطارها بذلك أحالة أوراق التحقيق بحالته إلي النيابة الإدارية ، ويقع باطلا كل أجراء أو تصرف يخالف أحكام الفقرتين السابقتين وعلى النيابة الدارية أن تنتهي من التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا خلال ستة أشهر من تاريخ أحالة المخالفة إليها أو اتصال علمها بها " ، مع ملاحظة أن الفقرة(٢)من المادة (٧٧)متعلقة بمخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة علي تنفيذ الموازية العامة ، أما الفقرة(٤) من نفس المادة فهي متعلقة بالإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق الحقوق المالية للدولة أو احد الأشخاص العامة أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ويكون من شأنه أن يؤدي إلي ذلك بصفة مباشرة [٢].

---

[١] عبدالفتاح بيومي حجازي ، **أصول التحقيق الابتدائي امام النيابة الادارية** ، مرجع سابق ، ص(١٥-٢٤).

[٢] هشام زوين ، **الموسوعة الجامعة في شرح قانون العاملين** ، مرجع سابق ،ص ص(٢٦٠،٢٧١،٢٧٢).

وفي الكويت ونظرا لأن التحقيق الإداري غير منظم تنظيما كافيا ويفتقد العديد من الضمانات التي ينبغي أن تتوافر لدى سلطة التحقيق ، لم يتدخل المشرع لتنظيمه ســوى فــي بعض النصوص التي وردت في قانون الخدمة المدنية الصادرعام١٩٧٩ وطالب جانب مــن الفقه بإنشاء نيابة أدارية في الكويت حتي يساهم هذا الجهاز في استكمال رسالة التأديب ويعمل علي تحقيق الضمان بالنسبة للموظف ، فإنفراد الجهة الإدارية بالتحقيق قد يعصف بضماناته ، ويؤدي إلي التعسف ، يضاف إلي ذلك أن التحقيقات التي تقوم بها الجهات الإدارية غالبا مــا تفتقر ألي مقومات التحقيق القانوني السليم ، بالإضافة ألي تدخل بالرؤساء الإداريين في تلــك التحقيقات [١].

ويؤيد الباحث إنشاء نيابة إدارية في الكويت وذلك من اجل الحفاظ على ضــمانات وحقوق الموظف المحال إلى التحقيق الإداري ، فالملاحظ أن هناك قصور في التحقيقات التي تمارس من قبل الجهة الإدارية ، نظرا لعدم توافر العناصر المؤهلة والمتخصصة .

(١) سعد العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص (١٣١).

الفصل الثاني

الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري

إن الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري لا تكفي وحـــدها لحمايـــة حقـــوق وحريـــات الموظف وتحقيق المصلحة العامة ، فلابد وأن تساندها ضمانات موضـــوعية تتكامـــل معهـــا لتحقيق وضمان عدالة المساءلة التأديبية وضمان حقوق الموظف المحال إلى التحقيق الإداري ، سنتناول في هذا الفصل الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري على النحو التالي .

وتأكيدا لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن :" من الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشتكي عليه بحقيقة التهمة المسندة إليه، وإحاطته علما بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، ويكون على بينة من أمره وخطورة موقفه ، ويتهيأ للدفاع عن نفسه كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة" [(١)].

المبحث الأول : مبدأ حياد

مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيدة والنزاهـــة والموضـــوعية ، فمـــن بديهيات الحيدة أن لا تكون الإدارة خصما وحكما في ذات النزاع ، فالمواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط ، بل يتعين أن لا تبدى تلك الآراء في الفـــراغ لـــذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي القاضي بأن لا يكون ذات الشخص خصمًا وحكمًا في ذات النزاع، وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد ، وعلة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهري ووسائل تطبيقه

[(١)]عدل عليا (٤٦٦/٩٩) ، **مجلة نقابة المحاميين**، ع٧، ٢٠٠٠،ص (٢٩٥٦).

تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها ،وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي [١].

وقد تشدد القضاء الإداري في الحيدة الواجب توافرها في المحقق ، بحيث لا تقل عن القدر المتطلب في القاضي ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : " إن التجرد الواجب توافره في المحقق بحكم الأصول المنتسبة إلى القواعد العليا للعدالة لا ينبغي أن يدنو عن القدر المتطلب في القاضي ، لأن الحكم في المجال العقابي إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيدته ، كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيدته سواء بسواء من أجل ذلك فإن ذات القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى ، هي الواجب توافرها أيضا في شأن صلاحية المحقق الذي يتولى إجراء التحقيق ، فإذا أغفل المحقق الالتزام بذلك يكون قد فقد صفة جوهرية يترتب على فقدها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق فإذا ما باشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلا بقوة القانون بطلانا من النظام العام لعدم صلاحية المحقق" [٢].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن : " الخصم لا يجوز أن يكون حكما ، كما أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها ، وهي أن من يجلس مجلس أو حكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يديه ، فيزعزع ثقته فيه أو يقضى على اطمئنانه إليه ، وعليه فإن تشكيل المجلس التأديبي (الذي حاكم المستدعى) برئاسة النقيب الذي حرك الشكوى التأديبية ضد المستدعي، وكان أحد الشهود الذين استدعتهم لجنة التحقيق ، وأبدى قناعته من خلال هذه الشهادة بالتهم التي نسبها للمستدعي ، فيكون بالتالي تشكيل المجلس التأديبي باطلا ، ذلك لأنه لا يجوز له أن يشترك في محاكمة المستدعى ، هذا بالإضافة إلى أن المجلس التأديبي لم يستدع المشتكي عليه إلى جلسات سرية ، كما تقضى بذلك أحكام المادة (٣٦/ د) من قانون النقابة ولم يتح له الفرصة

---

[١] علي خطار، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص(٥٨٣) .
[٢] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٧٨٨ لسنة ٤٨ق ، جلسة **٢٠٠٤/١٢/١٨** ، سمير يوسف البهي ، **قواعد المسئولية التأدبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا،٢٠٠٧** ، دار الكتب القانونية ، ص (١٠٧).

لتقديم دفاعه ودفوعه ، فيكون بالتالي قرار مجلس نقابة الفنانين بصفته مجلسا للتأديب بشطب اسم المستدعى من سجلات الأعضاء العاملين في النقابة ومنعه من ممارسة المهنة مستوجب الإلغاء " [١].

ويؤيد الباحث هذا الاتجاه القضائي ذلك انه لا جدوى من الحديث عن ضمانات المساءلة التأديبية ، إذا لم تتوافر حيدة الجهة المختصة بالتحقيق على اعتبار أنه إذا خلا التحقيق من ضمانة الحيدة فإنه يكون عمليا خلا من كل الضمانات التأديبية فعندما تباشر التحقيق سلطة غير محايدة ، فمن الطبيعي أن لا تهتم بأي ضمانات للموظف المحال لديها ذلك أنه من أهم أسس العدالة اطمئنان المتهم إلى الحيدة وعدم الانحياز لدى من يتولى التحقيق معه أو محاكمته.

وتتحقق الحيدة عمومًا بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيدته ، أعمالا للمادة (١٤٠/أ/ ٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني والتي تنص على انه لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع العقوبة أو الحكم فيها ، والمادة (١٤٥/ب/٣) التي اشترطت بدورها مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة.

المطلب الأول : عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء

تقتضي اعتبارات تحقيق العدالة أن لا تتولى سلطة التحقيق سلطة الحكم على الموظف المحال إليها ، وإذا كانت الحيدة تتحقق بصورة مطلقة في النظام القضائي للتأديب على اعتبار أن توقيع الجزاء يكون من قبل المحكمة التأديبية كما هو الحال في مادة(١٨) من القانون(١١٧) لسنة (١٩٥٨) بإنشاء النيابة الإدارية والمحكمة التأديبية في مصر ، حيث تختص تلك المحكمة بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة في المخالفات المالية

---

[١]عدل عليا (٩٩/٣٩٦)، **مجلة نقابة المحامين**، ع٧، ٢٠٠٠،ص (٢٩٨٧).

والإدارية ، إلا أن الحيدة لا يمكن تنظيمها بصورة كاملة في الأنظمة ذات الطابع الرئاسي في التأديب [١].

ويذهب رأي إلى أنه في حالة تولي الرئيس الإداري بنفسه سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء فإن ذلك يعتبر إخلالا بمبدأ واضح وأصل قانوني مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والإدانة ، ومن ثم يكون لازما في مثل هذه الحالة أن يترك ذلك الرئيس لغيره إحدي السلطتين ، وإلا كان قراره في هذا التحقيق معيبا بعدم الصلاحية [٢].

بينما يذهب رأي آخر أنه من الناحية القانونية المجردة لا يوجد سبب يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه ، إذا ما رأى وجها لذلك وأن هذا إذا تم لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي وتوقيع الجزاء ، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق [٣].

ويؤيد الباحث الرأي الأول على اعتبار أنه من الخطورة بمكان أن يمارس الرئيس الإداري سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء ، لأن من شأن ذلك أن يفقده الحياد المطلوب ويثير الشك في مصداقية التحقيق الذي باشره.

---

[١] – ثروت محجوب ، **التحقيق الإداري** ، مرجع سابق ، ص(٧٧) .
- أمجد جهاد نافع عياش ، **ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام** ، جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين.٢٠٠٧،ص (٣٤).- **ويقصد بالنظام الرئاسي في التأديب** : إسناد عملية التأديب كاملة للرئيس الإداري بدءا من الإحالة إلى التحقيق والتحقيق وإصدار القرار التأديبي ، وإخضاع كل ذلك إلى إجراءات إدارية تنظم كيفية إجراء التأديب مع الموظف والتحقيق معه ومعاقبته.

[٢] سعد العنزي ، **الضمانات الإجرائية في التأديب** ، مرجع سابق ، ص(١٦٣) .

[٣] سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، مرجع سابق ، ص (٥٢٥) .

المطلب الثاني: التجرد من الميول الشخصية

إن أحكام أنظمة التأديب تجمع على ضرورة أن تـتم إجـراءات التأديـب بـروح موضوعية ، حيث يتعارض مع الموضوعية وجود صلة قرابة أو نسب أو مصالح شخصية لمن يملك سلطة التحقيق أو الحكم في القضايا التأديبية ، ومن هنا كل شخص تتوافر في حقـه مسوغات مشروعة للشك في حيدته يفقد من الناحية القانونية كل صفة وكل سلطة للبت فـي موضوع التأديب، وبناء عليه يكون لازما أن يقوم بالتحقيق موظف مختص بالتحقيق تتـوافر فيه عناصر الحيدة والنزاهة والموضوعية[1].

وتجدر الإشارة إلى انه طبقا للمادة (١٤٠/أ/٢) من نظام الخدمة المدنية الأردنـي لسنة ٢٠٠٧ يتعين التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجـد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجـوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبـة أو الحكم فيها، وقد أكدت المادة (١٤٥/ب /٣) على ضـرورة مراعـاة الحيـدة والنزاهـة والموضوعية للوصول إلي الحقيقة .

وقد تم تكريس هذا المبدأ خلال إجراءات المحاكمة التأديبية و طبقا للفقرة (د) مـن المادة(١٤٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة (٢٠٠٧) يطبق على كـل مـن رئـيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصـول المحاكمـات المعمول به ، وعند انطباق هذه الحالة على رئيس المجلس التأديبي يحل مكانه لهـذه الغايـة رئيس الديوان .

---

[1] خالد خليل الظاهر ، **أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربيـة الـسعودية** ، معهـد الإدارة ، ١٤٢٦، ص(٢٢٧).

ولا شك أن كل ذلك يعكس أهمية الحيدة في نطاق التأديب على اعتبار أنها من أهم الضمانات ، وتأسيسا على أهمية ما تقدم تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : " إن استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم ، سواء كانت هذه الميول لجانبهم ، أو كانت في مواجهتهم ، إذ أن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيدة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى غايته الحق والحقيقة ، والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجها في اتجاه استظهار الحقيقة أيا كان موقعها ، لا يبتغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزما بتطبيق محايد وموضوعي للقانون" [١].

وقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر يؤكد على ضمانة الحيدة بقولها " إن المشرع أوجب مباشرة التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة بمعرفة أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق التابعة للجامعة ذاتها، وإنه عند عدم وجود كلية للحقوق في الجامعة يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في أحد كليات الحقوق التي يختارها ، ويجب أن لا تقل درجة المحقق عن درجة من يجرى التحقيق معه ، وبالتالي فإنه لا يجوز أن يتولى التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة المستشار القانوني لرئيس الجامعة ، وذلك ضمانا للحيدة في التحقيق ، وعدم التأثير عليه حتى لو كان المستشار لرئيس الجامعة عضو في هيئة التدريس في كلية الحقوق ، فإنه عندئذ يكون غير صالح لإجراء التحقيق الذي ينتهي بالإحالة إلى مجلس التأديب لذات الأسباب السابقة ، وأنه يترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار التأديبي الصادر بناء عليه ، ولا يجوز تصحيح هذا البطلان بأي إجراء آخر تصدره سلطة أخرى ذلك أن القاعدة السابقة من القواعد الآمرة التي لا يجوز الخروج عليها، فضلا أن الأحكام الخاصة بالتأديب يجب تفسيرها تفسيرا ضيقا ، وبالتالي لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها" [٢].

---

[١] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم(٣٢٨٥)لسنة(٣٣)ق ، جلسة١٣/ ١٩٨٩/٥، **أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام ١٩٩٢**، أعداد سمير يوسف البهي، **ط١** ، **د.ن** ، **ص(٦٧)** .

[٢] المحكمة الإدارية العليا ، الطعن(٤٣٤٦) لسنة(٣٩)ق ، جلسة ،١٩٩٦/١٢/٢٣ ، **قواعد المسئولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا**، أعداد سمير يوسف البهي ،**٢٠٠٧** ، دار الكتب القانونية، ص (١٠٠).

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية : " أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ، ولا تحتاج إلى نص يقررها وهي أن من يجلس مجلس أو حكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضى على اطمئنانـــه إليـــه "[١] ، وقضت أيضا بأن الفقه والقضاء قد استقر :" على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق وحكمته ، بـــأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حمايـــة حـــق الدفاع تحقيقا للعدالة" [٢].

ويؤيد الباحث التأكيد القضائي على ضمانة الحيدة كما ورد في قـــضاء المحكمـــة الإدارية العليا وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية بالرغم من أنه لم يعثر على أحكام قضائية تدعم هذا التوجه في دولة الكويت إلا أنه لا يمكن التساهل في تلك الضمانة وإلا أدى ذلك إلى التساهل والإفراط في كافة الضمانات التأديبية الأخرى وهو ما يضر بالموظف المحال إلـــى التحقيق و ينعكس ضرر ذلك على المرفق العام .

المبحث الثاني : مبدأ المواجهة وحق الدفاع

لا يمكن كفالة حقوق المحال إلى التحقيق دون مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه على اعتبار أن ذلك الأمر يأتي على قمة الضمانات الموضوعية ، ذلك أنه بدون توفير هذه الضمانة لا يستطيع المحال إلى التحقيق أن يقوم بالدفاع عن نفسه ، وهذا من الأمور البديهية التي استقرت عليها التشريعات المختلفة، وعلى ضوء ذلك سنناقش هـــذا الموضوع في مطلبين: الأول ونناقش من خلاله مبدأ المواجهة بالتهمة بينما المطلب الثـــاني نتكلم خلاله عن حق الدفاع وذلك على النحو التالي :

---

[١] عدل عليا (**٩٩/٣٩٦**) ، **مجلة نقابة للمحامين**،ع٧ ،٢٠٠٠ ، ، ص (**٢٩٨٧**).
[٢] عدل عليا (**٢٠٠٠/١٣٦**) ، **مجلة نقابة للمحامين** ، ع ١٠/ ٢٠٠١ ، ص (١٩١٦).

المطلب الأول : المواجهة بالتهمة

يعتبر مبدأ المواجهة من أهم الضمانات في نطاق التأديب وهو ما أكدته المادة (٣/١٤) من اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية عندما قررت على أن :" لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية :

(أ) أن يتم إعلامه سريعا وبالتفصيل، وفى لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها،

(ب) أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه ،

(ج) أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له،

(د) أن يحاكم حضوريا وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكما، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجرا على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر،

(هـ) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام،

(د) أن يزود مجانا بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة،

(ز) ألا يكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب" [1] ، وهو ما يتعين ألقاء الضوء عليه في هذه الأفرع التالية على النحو التالي .

---

[1] المادة (٣/١٤) ، **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيـة والسياسية**، الجريدة الرسمية الأردنية ، ع(٤٧٦٤) ، بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥ ،ص(٢٢٢٧).

الفرع الاول: مضمون مبدأ المواجهة

تعني المواجهة إعلام الموظف على حقيقة التهم المسندة إليه وأحاطته علما بكافة عناصر الواقعة ولا تتحقق الحكمة من المواجهة إلا بعلم الموظف الكامل بموقفه من الاتهام ، وعلى ضوء ذلك يرى الباحث أنه يجب التركيز على الهدف والغاية من هذه الضمانة بحيث لا تصبح مجرد إجراء فارغ المضمون فالملاحظ إن التحقيقات التي تتم مع بعض الموظفين لا تتم على وجه صحيح من ناحية إعمال مبدأ المواجهة بصورته المطلوبة .

إن مواجهة المتهم تمثل حدا أدنى يجب كفالته لضمان حقوق الدفاع فلا يجب أن يؤخذ الموظف على حين غره ، ويفاجأ بالعقوبة دون أدنى مقدمات ، فبدون المواجهة تفقد الإجراءات سمتها وضماناتها ، والمواجهة هي العمود الفقري للنظام الإجرائي بشكل عام فإعلام المتهم بالتهم المنسوبة إليه يعتبر أمرا ضروريا وأساسيا حتى في حالة عدم وجود نص لأنه يعتبر من المبادئ العامة للقانون [١] .

وعدم مواجهة الموظف بالاتهام المنسوب إليه وتمكينه من إبداء دفاعه من شأنه إهدار أهم ضمانة من ضمانة التحقيق على نحو يعيبه، الأمر الذي يترتب عليه بطلان الجزاء المبنى عليه سواء صدر هذا الجزاء بصورة قرار إداري أو حكم تأديبي [٢].

ويلاحظ أن المواجهة بالتهمة في المجال التأديبي قد تفوق أهميتها في القانون الجنائي على اعتبار وضوح التهمة في المجال الجنائي بخلاف الوضع في القانون الإداري ، وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على تطبيق هذا المبدأ منذ حكم (maillon) والذي جاء فيه انه وفقا للمبادئ العامة للقانون فإن العقوبة لا يمكن توقيعها دون إحاطة صاحب الشأن بالاتهامات المنسوب إليه حتى يعد دفاعه ، وأنه لذلك الأمر يجب أخطاره مقدما بالاتهامات

---

[١] – خالد الزعبي ، **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، الناشر: المؤلف ، عمان ، **١٩٨٩** ، ص(٢٥٢).

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم٨٤٨٧/٧٩٢٩ لسنة٤٨ ق جلسه ٢٠٠٦/٢/١٨ ، **قواعد المسئولية التأديبية في ضوءأحكام المحكمة الإدارية العليا،٢٠٠٧** ، مرجع سابق ، ص (١١٤).

الموجهة إليه[١] ، وكذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكم (veuve trompi) إلى أنه من المبادئ العامة للقانون المطبقة حتى في حالة عدم وجود نص أن الجزاء لا يمكن توقيعه قانونا دون أن يحاط صاحب الشأن علما بالاتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه ، وأنه يجب تبعا لذلك أن يخطر صاحب الشأن مقدما بأساس الاتهامات المنسوبة إليه بحيث يتمكن من أن يبدى في هذا الموضوع جميع الملحوظات التي يقدر ضرورتها[٢].

وقد نصت المادة (١١٠) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية على أن على عضو النيابة العامة الإدارية أن يراعي مواجهة المتهم والشهود ببعض البعض إضافة إلى نص المادة (١١١) والتي أوجبت على عضو النيابة العامة الإدارية بعد الانتهاء من تحقيق دفاع المتهم إن يواجهه بما أسفر عنه التحقيق من مخالفات منسوبة إليه لم يسبق مواجهته بها [٣] .

وتقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : " إن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية ، ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه ، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني ، حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وأحاطته أيضا بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام ، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه ، بتطبيق ما تقدم على واقعات الطعن الماثل فإن التحقيق الذي أجري مع الطاعن ، وصدر على أساسه القرار المطعون فيه قد اكتفى فيه المحقق بسماع أقوال الشاكي ضد الطاعن ، ورغم ما نسبه الشاكي إلى الطاعن من أفعال وأقوال تمس كفاءته وجدارته في عمله وكرامته في صميم تخصصه كجراح وأستاذ للجراحة ،حيث صور الطاعن بصورة من لا يعرف مهنته ،وينسب لنفسه إجراء جراحات يجريها غيره ممن يساعدونه في إجراء العمليات الجراحية، فضلا عن الإساءة بالقول لزملائه

---

[١] حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية MAILLON. ، مارسو لون وآخرون ، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**، ترجمة الدكتور، احمد يسرى،منشاة المعارف،١٩٩٢، ص (٤٩) .

[٢] حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (veuve trompi) ، **المرجع السابق** ،ص(٥٣).

[٣]عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ، مرجع سابق ، ٢٠٠٨، ص(١٣٥).

ورؤسائه ، وهذه الاتهامات خطيرة وجسيمة تفقد الطاعن لو صحت ليس فقط احترام زملائه وتلاميذه ولكن أيضا تفقده الصلاحية لأداء واجبات وظيفته فنيا وأخلاقيا ، ورغم كل تلك الخطورة فإن المحقق لم يستمع إلى أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهامه للطاعن كما لم يسمع الشهود الذين طلب الطاعن سماع شهادتهم، وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصا سليما وسائغا من أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن، وعليه فإن هذا التحقيق قد أصابه الإخلال الجسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه ، حيث لم يتناول بحث وتحقيق مدى صحة الاتهامات الموجهة للطاعن من أقوال غير من ردد هذه الاتهامات أو من الأوراق والمستندات ولم يعن بفحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه عما نسب إليه" [١] .

وقد قضت محكمة العدل العليا بأن : " من الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشتكى عليه بحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علما بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه ، والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ، ويكون على بينة من أمره وخطورة موقفه ويتهيأ للدفاع عن نفسه، كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة "[٢].

وقد نصت تشريعات الوظيفة العامة الحالية سواء في الأردن أو الكويت على ضرورة مواجهة الموظف قبل إيقاع الجزاء التأديبي على اعتبار ذلك من الضمانات الجوهرية والأساسية بالنسبة للموظف ، فطبقا للمادة (١٤٠/أ/١)من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ يجب إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه ، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه ، وهو ما أكدته المادة (٥٥)من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩. والتي نصت على أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد قرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه .

---

[١] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم٢١٨٠، لسنة٣٣ ق، جلسة١٩٨٨/١٠/٢٩، **احكام المحكمة الادارية العليا في تأديب الموظف العام حتى العام ١٩٩٢** ، مرجع سابق، ص (٦٦) .
[٢] عدل عليا (٩٩/٤٦٦) ، **مجلة نقابة المحامين،** ع ٧، ٢٠٠٠، ص (٢٩٥٦).

ويرى الباحث أن حضور الموظف التحقيق ومواجهته من شأنه أن يساهم في خلق مناخ إيجابي لدى الموظف ، ويشعره بحالة من الاطمئنان إلى صحة تلك الإجـراءات ممـا يعطيه الفرصة للدفاع عن نفسه ، وعلى ضوء ما تقدم فكل ما يتضمنه التحقيق مـن أقـوال وتهم وأدله يجب أن يعلمه المتهم وان يتم ذلك بصورة تفصيلية واضحة حتى يستطيع إعـداد دفاعه على ضوء ذلك ، ومن ناحية أخرى فإن المشرع لم يحـدد شـكلا أو إطـارا معينـا للمواجهة، وإنما اكتفى بتحقيق الغاية منها وهي العلم بالتهمة وأدلتها ، وبالتالي يجب أن تكون التهمة محددة وواضحة حتى يتمكن الموظف من الرد على تلك التهمة وتحقيق دفاعه ، وفـي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا بأن :" كل مخالفة تأديبية هي خروج عن واجب وظيفـي ، لابد وأن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة ، ذلك التحديد الذي لا بد وان يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورتـه في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه ، وإلا كان الاتهـام فضفاضا يتعذر على المتهم تحديده مما يعتبر إخلالا بحق الدفاع "[(١)] .

لا يكفي لتحقيق المواجهة اطلاع صاحب الشأن على التهمة بـل يجـب علـى المحقق تبيان خطورتها حتى يعي حقيقة موقفه منها وينشط للدفاع عن نفسه ، وفـي ذلـك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية : " أنه بالنسبة لواقعة سماح المطعون ضدها لشخص من خارج المدرسة باستعمال إحدى الغرف كمخزن لنشاطه في بيع المياه الغازيـة للطالبـات بحسبانها محورا أساس لما ينسب إليها من مخالفات، وهذه الواقعة لم تواجه بهـا المطعـون ضدها كواقعة تمثل مخالفة منسوبة إليها إذا ما ثبتت في حقها، وإنما جـاء السـؤال بـشأنها بصورة عرضية غير مباشرة لا تحمل أي مدلول لخطورة الأمر ، مما يمكن القطع معه بـأن المطعون ضدها لم تكن تقدر ما لهذه المسالة من خطورة ، وإلا لكانت أكثر حرصـا واشـد تأكيدا على محاولة دحضها ، وفي ذلك يكون التحقيق بشأن هذه الواقعة قد جاء مبتورا ولـم يتوفر له مقومات التحقيق القانوني وشروطه"[(٢)].

[(١)] المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٨١٣ لسنة ٣٤ ق جلسة ١٩٨٩/١٢/٩، سمير يوسف البهـي ،**أحكـام المحكمة الادارية العليا في تأديب الموظف العام حتي عام ١٩٩٢**، ط١ ، د.ن ،ص (٦٩).

[(٢)] حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١١٣٤ لسنة٣٢ ق جلـسة١٩٩٢/١/٢٥ ، **مجموعـة أحكـام المحكمة الادارية العليا** ص (٢٩٩) .

وتأكيدا على ما سبق ، فقد قضمت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه : " حيث تمت مواجهة المستدعي بالتهمة المسندة إليه وبالشكوى المقدمة ضده وتمكينه من الدفاع عن نفسه ، ودونت كل هذه الإجراءات في الملف فإن ما ينعاه المستدعي بعدم تطبيق مبدأ المواجهة في غير محله ...لا يوجد في التحقيق في الدعاوى التأديبية ما يوجب إفراغها في شكل معين ، وضوابط التحقيق الإداري وأصوله غير محكومة بنصوص ، ولكنها تصدر في كنف قاعدة أساسية كلية هي تحقيق الضمان والدفاع للمشتكى عليه ، والإخلال بهذه القاعدة يجعل التحقيق مشوبا بالقصور ، وقد تم تأمين هذه الضمانات في التحقيق المشار إليه للمستدعي حيث تم سماع أقواله وتحقيق دفاعه بما يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المسندة إليه " [١].

الفرع الثانى: الأثر المترتب على الإخلال بمبدأ المواجهة

بعد أن عالج الباحث مبدأ المواجهة وبين أهميته على النحو المتقدم ، فإن ثمة تساؤل قد يتردد في الأذهان عن الأثر المترتب على إغفال سلطة التحقيق مبدأ المواجهة ، فهل يترتب على ذلك بطلان التحقيق في حال تم الطعن عليه قضائيا ؟ وللإجابة عن هذا السؤال يتعين أن نرصد بعض الأحكام القضائية التي تناولت هذه الحالة .

فقد قد ذهبت محكمة الاستئناف في الكويت إلى تأييد حكم محكمة أول درجة والقاضي ببطلان قرار الجزاء المطعون فيه(القرار الإداري التأديبي) لإخلاله بأهم العناصر في أي تحقيق وهو مواجهة من يجري التحقيق معه بما هو منسوب إليه حتى يتمكن من إبداء دفاعه كي تتحقق له الضمانات المقررة قانونا [٢].

---

[١] عدل عليا (٩٧/٣١٤) ، **المجلة القضائية** ، ع(٤) ، ص (٥٣٦).
[٢] محكمة الاستئناف في الكويت، الدائرة الإدارية ، الحكم رقم ١٠٦ لسنة١٩٩٩ أداري ،(نهائي)، غير منشور،مشار إليه لدى : سعد العنزي ، مرجع سابق ،ص(٢٠٤).

وفي الاتجاه ذاته ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أنــه :" يجــب أن يكــون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيقات القانونية بمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته بحقيقة التهمة المنسوبة إليه ، وإحاطتــه بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجــه دفاعــه ، إذ لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الاستماع إلى أقواله وتحقيق دفاعــه، وأن تكــون الوقائع المنسوبة للطاعن تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية لأن محكمة العدل العليا هي محكمــة وقائع ومحكمة قانون ، ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار الإداري ، وأن تتأكد أن الواقعة ثابتة وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العــدل فــي بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنــسوب للموظــف إن كــان يــشكل ذنبــا تأديبيا" [١].

وتقول المحكمة أيضا: " على الإدارة قبل توقيع العقوبة على الموظف أن تــستدعيه وتواجهه بما هو مأخوذ عليه وتمكنه من الدفاع عن نفسه وتناقشه بما اخذ عليه مــن مخالفــة وتتيح الفرصة أمامه لدفع التهمة عنه أو تبريرها ... بما أن هيئة التحقيق لم توجه للمستدعي تهمة معينة كي تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه كضمانة من ضمانات عدالة التحقيــق، فــإن التحقيق الذي اجري مع المستدعي بصورته وشكله الحاليين جاء خلوا من ضمانات العدالــة، وبالتالي فإنه لا يصلح أساسا يبنى عليه قرار إداري سليم مما يستوجب إلغاء القرار المطعون فيه"[٢].

وبعد هذا العرض المتقدم يتبين أن التحقيق الإداري يعد باطلا في حال لم يتم الأخــذ بمبدأ المواجهة من قبل جهة التحقيق على النحو المتقدم وهذا ما يتفق مع المنطــق القــانوني السليم كما يرى الباحث ذلك أنه في حال لم تتم مواجهة الموظف المحال إلى التحقيق فإنه لا يوجد أساس لدى الجهة الإدارية لمعاقبة الموظف فبدون المواجهة بالتهمة يفقد التحقيق أهم مقوماته ، ولا يستطيع الموظف صاحب الشأن أن يفهم حقيقة التهمــة المنــسوبة إليــه ولا يستطيع إعداد دفاعه بشكل جيد .

---

[١] عدل عليا(١٩٨٧/٧٣) ، **مجلة نقابة المحامين** ، ع(٤)، ١٩٨٨، ص(١٥٠٠) ، وانظر حول المضمون ذاته قرار محكمة العدل العليــا (٢٠٠٠/١٣٦) ، **مجلــة نقابــة المحــامين** ، ع (١٠)،٢٠٠١ ، ص (١٩١٦) .

[٢] عدل عليا (١٩٩٨/٣٣٢) ،**المجلة القضائية**، ع٢ ،١٩٩٩ ،ص (٨٤٣).

المطلب الثاني: حق الدفاع

يتربع حق الدفاع على عرش الضمانات المقررة للمتهم ، فهو حق مقدس لا يمكن التنصل منه حتى في أقسى الظروف ، فالمحاكم على اختلاف أنواعها سواء أكانت جنائية أم مدنية أم إدارية كثيرا ما أبطلت الأحكام والقرارات إذا لم يتم احترام حق الدفاع .

ولقد امتد هذا الحق إلى كافة التشريعات والأنظمة في مختلف دول العالم فحرمان الإنسان من الدفاع عن نفسه يعتبر جريمة وحتى في الدول الأشد قمعا حيث لا تستطيع مصادرة هذا الحق ، وإنما يتم الانتقاص منه بشكل كبير ، فحق الدفاع من أعظم الإنجازات التي حققتها العدالة وقدمتها للبشرية على مختلف الأزمنة والعصور ، فمن المبادئ الأساسية والجوهرية التي تقوم عليها فكرة العدالة تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه، وعدم مصادرة هذا الحق ، والذي يعتبر من الحقوق الطبيعية للإنسان .

إن حقوق الدفاع بما لها من قداسة تجسد صورة العدالة التي يمكن أن تجد كل ضمانة أساسها في ظلالها ومن خلالها ، أي أنها الضمانة الأم التي تولدت عنها ونشأت في أحضانها معظم ضمانات التأديب ، وقد ساعد على نشأة الكثير من ضمانات التأديب تحت معنى حقوق الدفاع واعتبارها امتدادا أو فروعا لحقوق الدفاع ذلك التكامل الذي يربط الضمانات بعضها ببعض ، ويجعل كل منها ضرورة لا غنى عنها للأخرى من ناحية ، ولتحقيق الغرض النهائي من الضمانات وهو عدالة المساءلة من ناحية أخرى [١].

وتتمثل ضمانات الدفاع في تلك الحقوق الإجرائية التي تنبثق عن حق الدفاع، وتتميز ضمانات الدفاع بأنها لا تستهدف مقاومة أجراء معين بذاته وإنما تتجه إلى مواجهة الموقف الذي يكون فيه المتهم حين يوجه إليه الاتهام ، فكل أجراء تأديبي تتخذه الإدارة يجب أن يكون مقيدا بالضمانات درءا للخطر من مباشرته ، وإلا كان مخالفا لقرينة البراءة ، والإجراء الذي

---

[١] عبد الفتاح عبد البر ، **الضمانات التأديبية** ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ،١٩٧٨، ص (٢٩٣).

ينص عليه القانون دون أن يكون محاطا بضمانات المحاكمة القانونية يكون اعتـــداء تحكميـــا على هذه الضمانات ، ومخالفا لقرينة البراءة مما يعتبر اعتداء على المشروعية الإجرائية [١].

وقضت محكمة العدل الأردنية أن الاجتهاد قد استقر " على أنه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما اسند إليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه ، لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حـــق الدفاع تحقيقا للعدالة ، وعليه (فإن) توقيع المستدعى ضده عقوبة التنبيه بحق المستدعية قبـــل استدعائها ومواجهتها بما هو مأخوذ عليها وإتاحة الفرصة لها بدفع التهمة أو تبريرها فإن عدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حقيقا بالإلغاء [٢] ، كمـــا قـــضت :" أن القواعـــد المقررة فقها وقضاء بشأن الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الـــشكلية إلا إذا وجـــد نص صريح يلزم الإدارة بإتباع إجراء معين إلا انه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصـــول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقا للعدالة ... علـــى الإدارة قبل توقيع العقوبة على الموظف أن تستدعيه وتواجهه بما هو مأخوذ عليه ، وتمكنـــه من الدفاع عن نفسه ، وتناقشه بما أخذ عليه من مخالفة ، وتتيح الفرصة أمامه لدفع التهمة عنه أو تبريرها"[٣].

وعلى ضوء ما تقدم يتعين دراسة الأساس القانوني لحق الدفاع في مجال التأديـــب ومجال حق الدفاع وحدوده فى فرعين علي النحو التالي:

---

[١] سعد العنزي ، **الضمانات الإجرائية في التأديب** ، مرجع سابق ،ص(١٩٤).

[٢]عدل عليا (١٩٩٨/١٢) ، **مجلة نقابة المحامين** ، عدد (١)، ١٩٩٩، ص (٥٧١) .

[٣] عدل عليا (٩٨/٣٣٢) ، **المجلة القضائية ،ع٢ ،١٩٩٩** ، ص (٨٤٣)

أولآ: الأساس القانوني لحق الدفاع في مجال التاديب

أكد مجلس الدولة الفرنسي على كفالة هذه الضمانة وإن لم يرد بشأنها نص حين جعل من احترام حقوق الدفاع مبدأ من المبادئ العامة للقانون يطبق حتى في حالة عدم وجود نص يقرره صراحة، ذلك أن هذا الحق تتمحور حوله الكثير من الحقوق والتي تجد في هذا الحق سندا لها ، وهو أحد التطبيقات الأكثر بروزا لنظرية المبادئ العامة للقانون (١) ، وقد ظهر مبدأ حق الدفاع في فرنسا أمام السلطات الإدارية منذ سنة١٩٠٣ وتطور هذا المبدأ فتأكد في حكم

(arami) حيث أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى انه يستخلص من المبادئ العامة للقانون التي تطبق حتى في غيبة النصوص أنه لا يمكن الحكم بأية عقوبة حكما صحيحا دون أن يتاح للمتهم أن يبدي دفاعه بطريقه منتجة وفعاله [٢] .

وقد نصت المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين المصري على أنه " لا يجوز توقيع جزاء على العامل (الموظف) إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، و نصت المادة (١١١) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية على أن على عضو النيابة العامة الإدارية بعد الانتهاء من تحقيق دفاع المتهم أن يواجهه بما أسفر عنه التحقيق من مخالفات منسوبة إليه لم يسبق مواجهته بها [٣] ، و قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية:" أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية ، ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه ، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني، حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته أيضا بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام ، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه ... فإن المحقق لم يستمع إلى أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهامه للطاعن، كما لم يسمع الشهود الذين طلب الطاعن سماع شهادتهم وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصا سليما وسائغا من أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن ، وعليه فإن هذا التحقيق قد أصابه الإخلال الجسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه حيث لم يتناول بحث وتحقيق مدى صحة الاتهامات

---

(١) مارسولون وآخرون، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**، مرجع سابق، ص (٣٣٥).

[٢] حكم مجلس الدولة بتاريخ ١٩٥٤/١٠/٢٦ ، مارسلون وآخرون ، أحكام المبادئ المرجع السابق، ص (٢١١) .

[٣]عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ،مرجع سابق ، ص(١٣٥،١٤٤).

الموجهة للطاعن من ردد هذه الاتهامات أو من الأوراق والمستندات ولم يعن بفحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه عما نسب إليه "[١].

وقد نصت المادة (١٤٥/ب/١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ على التالي:- ب - يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي :
١- اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها ، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق ، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني"، كما نصت المادة(١٥١/أ) أن "على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته الخطية والشخصية سواء كانت قد قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أو لم تقدم من قبل على الإطلاق ، وأن يستدعي الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم وإعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها ودفعها ببيّنات مماثلة ، وعرض وجهة نظره في الدعوى أو في أي إجراء من إجراءاتها ، ويشترط في ذلك أن لا تسمع أي شهادة فيها إلا بعد القسم القانوني.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "من القواعد العامة في الإجراءات التأديبية وجوب استدعاء الموظف وسؤاله عن المخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو تبرير ما نسب إليه ، لان هذه الأمور من الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها قبل فرض العقوبة على الموظف ، وبما أن المستدعى ضده لم يراع هذه الإجراءات قبل فرض العقوبة وقبل إصدار قراره المطعون فيه فيكون القرار الطعين صدر مخالفا للقانون ومستوجب الإلغاء [٢] ، وقضت أيضا:" يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيقات القانونية بمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته بحقيقة المهمة المسندة إليه وأحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه إذ لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد

---

[١] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم٢١٨٠، لسنة٣٣ ق، جلسة١٩٨٨/١٠/٢٩، **مشار إليه سابقا .**
[٢] عدل عليا (٩٨/٣٤٢) ، **المجلة القضائية** ، عدد(٤) ،١٩٩٩، ص(٦٩٤).

الاستماع إلى أقواله وتحقيق دفاعه ، وان تكون الوقائع المنسوبة أليه تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية"[١].

وتضمنت كافة تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في الكويت النص على حق الموظف في الدفاع عن نفسه ، فقد كان قانون عمال الحكومة والتقاعد (الملغي) الصادر في عام١٩٥٥ ينص على حق الموظف في الدفاع عن نفسه في المادة الرابعة ، كما قد كانت المادة(١١١) من قانون الموظفين الصادر عام١٩٦٠ (الملغي) على انه :(لا يجوز توقيع عقوبة على موظف إلا بعد أجراء تحقيق كتابي تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه) فيما نجد أن المادة (٥٥) قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ١٥ لسنة١٩٧٩، قد نصت على انه : (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد قرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه) (٢).

الفرع الثاني : نطاق حق الدفاع وحدوده

إن كل القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع جزاء أيا كان هذا الجزاء يجب أن لا تخل بحق الدفاع ذلك انه : "عندما يأخذ قرار إداري صفة جزاء ويلحق مساسا شديد الجسامة بمركز فردي ، فيتطلب القضاء أن يكون صاحب الشأن قد أتيحت له مناقشة أسباب التقدير الذي يصيبه، ولا يتطلب احترام حقوق الدفاع عند عدم وجود نص إلا إذا كان التدبير له صفة الجزاء" [٣]، إن خطورة القرارات التأديبية وما تترتب عليها من آثار أوجب على السلطة التأديبية تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه عند اتخاذ إجراءات التأديب وإلا كان قرارها باطلا لإخلاله بحق الدفاع ، فعدم مراعاة الضمانات يترتب عليها تعيب القرار من حيث ركن الشكل والإجراءات.

---

[1] عدل عليا (٩٩/٥٨) ، تاريخ ٦/٥/ ١٩٩٩، منشورات مركز عدالة.
[٢] جريدة الكويت الرسمية (الكويت اليوم) ، تاريخ ١٩٧٩/٧/١.
[٣] مارسولون ، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**، ترجمة احمد يسري ، مرجع سابق ، ص(٣٣٥).

ومن مقتضيات ممارسة حق الدفاع – والذي هو ليس غاية بحد ذاته وإنمـا وسـيلة لتحقيق غاية وهي تمكين الموظف من رد الاتهام عن نفسه – من منح الموظف الوسائل التي تكفل تمكنه من أثبات براءته بحيث يكفل له: إبداء دفاعه كتابة أو شفاهة، ويتيح لـه حريـة الدفاع وما تشمله من أباحة الإدلاء بأقوال غير صحيحة في معرض الدفاع عن نفسه، ومبـدأ عدم جواز تحليفه اليمين ، وحقه بالإستعانه بالشهود والأستعانه بمحام[١] ، ونظـرا للعنايـة الفائقة التي يوليها المشرع والقضاء لضمانة الدفاع باعتبارها الضمانة الأم لكافة الـضمانات، ولما تمثله من قيمة بالغة الأهمية في كافة الأنظمة الإجرائية ، فقد وسع القضاء مـن نطـاق الدفاع فلا مسؤولية على الموظف عن أقواله غير الصحيحة في معرض دفاعه عـن نفـسه ويستتبع هذا عدم جواز تحليفه اليمين لتقرير الحقيقة كما انه لا مسؤولية عليه إذا طعـن فـي التحقيق أو في تصرفات رؤسائه إذا كان ذلك من مستلزمات الدفاع [٢] ، فلا يمكن أن يكـون الدفاع فعالا دون أن تتاح الفرصة للموظف للإدلاء بأقواله بكل حرية ، فله الحق في اختيـار أسلوب دفاعه على الوجه الذي يراه لازما لتحقيق هذه الغاية ، كأن يكون هذا الدفاع شفويا أو كتابيا ، كما يجب تمكين المتهم من تقديم المستندات التي يراها ضرورية لتحقيـق دفاعـه ، وكذلك الاستشهاد بالشهود وعدم وضع القيود التي تحد من ذلك ، وهـذا مـا يـراه الباحـث ضروريا في هذا الصدد.

وإذا كانت ضمانة الدفاع تقدم للمتهم للدفاع عن نفسه إزاء الإجراءات التأديبية المتخذة ضده إلا أن الموظف قد يتسبب في حرمان نفسه من تلك الضمانة ،فهذه الضمانة لا يتمتع بها من وضع نفسه في وضع لا يتفق ومقتضيات الوظيفة ، فالذين يضربون عن العمل يسمحون للإدارة بأن توقع عليهم الجزاء فورا وبغير مراعاة لحقوق الدفاع ولا يتمتع بهذه الضمانة من امتنع عمدا عن الإدلاء بدفاعه [٣]، إلا أن هذا القول محل نظر ،والمثال الأصح حالة تخلـف الموظف عن حضور جلسات التحقيق دون مبرر أو تركه للعمل دون ترك عنـوان واضـح يمكن تبليغه عليه لغايات الاستماع لدفاعه، أما مسألة إضراب الموظف العـام فهـي مـسألة خلافية وحتى في التشريعات التي لا تجيز ذلك فلا تعدو كونها مخالفة تأديبية لا تـؤدي إلـى إهدار الضمانات.

---

[1] انظر تفصيلا : عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ،مرجـع سـابق ، ص (٢١٢-٢٢٨).

[٢] عبد الفتاح عبد البر، **الضمانات التأديبية**، مرجع سابق ص(٣٠٢).

[٣] مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري** ،دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ،١٩٩٩، ص(٧٠٢) .

ولا شك أن اتساع وعمومية تلك الضمانة ساهم في الفهم الخاطئ لبعض عناصرها وفتح المجال لتجاوز حدود تلك الضمانة ، سيما وإن كل من التشريع والقضاء يكتفي بـــالنص على تلك الضمانة دون تعريف واضح أو محدد لعناصرها ، وهو ما نلمسه بوضوح في حالة الطعن في تصرفات الرؤساء إذ قد يلجأ الموظف للنيل من هؤلاء بحجة قيامه بالـــدفاع عـــن نفسه وهو ما يتنافى مع جوهر الدفاع وغايته ، وذهبت المحكمة الكلية – الدائرة الإدارية في الكويت – إلى " أنه يشترط لتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف أن يتم التحقيق معه شفاهة أو كتابة إلا أنه وإن كان هذا النص قد قرر هذه الضمانة للموظف بحيث استوجب سماع دفاعـــه فيما هو منسوب إليه فإن تخلفه عن التحقيق رغم إخطاره وتكليفه بالحضور بهذا يكون أهـــدر ضمانة أساسية خولها له القانون ، ويكون لجهة الإدارة الحق في مجازاته عما هو منسوب إليه من أدلة الثبوت ضده رغم عدم حضوره للتحقيق "[١] .

و يرى الباحث أن لهذا الاتجاه القضائي ما يبرره، ذلك أن ضمانة الدفاع مقـــررة بشكل أساسي لتحقيق مصلحة للموظف تكمن في رد الاتهام الموجهة إليه، ولكـــن لا يجـــوز للموظف أن يستغل هذه الضمانة في تحقيق مآرب أخرى كأن يعطل سير التحقيق ، لذا يجوز للإدارة أن تتخذ الإجراءات المناسبة إذا ثبت إن الموظف قد أهدر هذه الضمانة .

---

[١] الدائرة الإدارية، **الدعوى رقم ٣١٤ لسنة ٢٠٠٠، جلسة ٢٠٠١/١٠/٢٧**،الكويت ، حكم غير منشور.

الخاتمة

ترجع أهمية الضمانات التأديبية إلى خطورة الجزاء التأديبي والتي تؤثر على مركز الموظف تأثيرا مباشرا ، وقد تتعدى آثارها إلى أسرة الموظف والتي تعتمد في الغالب في تغطية نفقاتها المعيشية على ما يتقاضاه معيلها من راتب لدى الجهة الحكومية التي يعمل بها ، كما انه من بين العوامل التي تعكس أهمية الضمانات الدور الواسع للسلطة الرئاسية في نطاق العمل حيث قد تتعسف في ممارسة دورها ، وقد تستغل الصلاحيات المعطاة لها في إدارة المرفق العام إلى الإساءة للموظف عند طريق اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه .

وبالرغم من أهمية الضمانات التأديبية في كافة مراحل الإجراءات التأديبية ، إلا أنها تبدو أكثر أهمية في مرحلة التحقيق الإداري ، وذلك بالنظر إلى الاعتبارات التي يقوم عليها التحقيق والحاجة الماسة إلى كفالة هذا الإجراء حتى يؤدي الغرض المنشود الذي شرع من اجله ويساهم في زرع الثقة والاطمئنان لدى الموظف العام .

وتطبيقاً لذلك فقد استقر القضاء الإداري على عدم جواز توقيع العقوبة التأديبية على الموظف قبل التحقيق معه ، الأمر الذي من شأنه بطلان الجزاء وما قد يترتب عليه من إجراءات في حالة إغفال مثل ذلك الأمر .

وبالرغم من أهمية التحقيق كضمانة في نطاق المساءلة التأديبية ، إلا أن المشرع لم يحدد شكلا معينا للتحقيق ، فالمهم أن يتم في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة وأن تكفل به حماية الموظف تحقيقا للعدالة .

ومن **النتائج** التي توصل إليها الباحث في هذه الدراسة ما يلي:

١- أن التظلم الإداري كأحد الضمانات التأديبية تظلم وجوبي في الأردن وفقا للمـــادة(٥) من مدونة قواعد السلوك الوظيفى وأخلاقيات الوظيفية العامة وكذلك الأمـــر فـــي الكويت وفقا للمادة(٧) من قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم(٢٠) لسنة١٩٨١ أما في مصر فالأصل أن التظلم الإداري اختياري بإستثناء القرارات المتعلقة بالموظفين.

٢- لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب فر الأردن للتظلم الإداري لأن المادة(١٥٠/د) اعتبرتها غير قابلة للطعن أداريا .

٣- أن اختصاصات الدائرة الإدارية الكويتية ومحكمة العدل العليا الأردنيـــة والمحكمـــة الإدارية العليا المصرية تشمل سائر المنازعات التأديبية .

٤- الأصل استقلال التحقيق الإداري عن التحقيق الجزائي إلا أن التحقيق الجزائي قد يعد كافيا من حيث المبدأ كأساس الجزاء التأديبي شريطة أن يكون التحقيق الجزائي قد تناول كافة الوقائع وأتاح للموظف كافة الضمانات .

٥- أن الجزاءات التأديبية متعلق بالنظام العام فلا يجوز الخروج عليها أو الاتفاق علـــي ما يخالفها .

٦- أن الجهات الإدارية قد تسرف أحيانا في استخدام صلاحياتها فـــي الإحالـــة علـــي التحقيق وتوقيع الجزاء.

٧- إن الصعوبات التي تحول دون تقنين المخالفات التأديبية لا تصلح كمبرر في الوقت الحاضر لعدم التقنين.

٨- أن الوزير لا يملك ممارسة صلاحية وكيل الوزارة في قانون الخدمة المدنية الكويتي بالنسبة لإحالة شاغلي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة بخلاف الوضع في مصر حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا علي خلاف ذلك.

٩- إن عدم ترشيد قرارات الإحالة علي التحقيق والتوسع فيها بصورة مسرفة تؤثر سلبا علي إصلاح الموظف المخالف وفعالية الإدارة وتخل بسير لمرفق العـــام بإنتظـــام وإطراد.

١٠- إن مبدأ الحياد يعد من أهم ضمانات التحقيق الإداري فإذا خلا التحقيق الإداري من ضمانة الحيدة فلا عمليا من كل الضمانات.

١١- تبني المشرعان الأردني والكويتي منظومة متكاملة من الضمانات في كافة مراحل الدعوى التأديبية.

١٢- أن تنوع الضمانات التأديبية هو أمر مهم للغاية وذلك لحفظ حقوق الموظف المحال إلى التحقيق في تلك المرحلة وغيرها من المراحل التأديبية .

١٣- تلعب ضمانات التحقيق الإداري دورا كبيرا في حماية حقوق وحريات الموظف العام .

١٤- يمارس القضاء الإداري رقابة فاعلة على ضمانات التأديب خلال مرحلة التحقيق الإداري سواء في الكويت أو الأردن وكثير من الضمانات التأديبية مصدرها القضاء .

و في ضوء هذه النتائج فأن الباحث **يوصي** بالاتي:

١- تقنين أنماط السلوك التي تعد مخالفات تأديبية.

٢- يتمني الباحث علي المشرع الأردني النص صراحة علي التشكيل التفصيلي للجان التحقيق وعدم تركها لتقدير الإدارة كأن يشترط المشرع أن يكون أحد أعضاء اللجنة قانونيا.

٣- يتمني الباحث علي المشرع الكويتي التدخل بالنص صراحة علي عدم صلاحية الوزير بإحالة شاغلي الوظائف الفنية والمساعدة إلي التحقيق والتأكيد علي حصر تلك الصلاحية بوكيل الوزارة حيث أن إناطة الإحالة إلي التحقيق بجهة إدارية مستقلة يشكل ضمانة أضافية.

٤- يدعو الباحث الإدارة إلي ترشيد قرارات الإحالة إلي التحقيق بحيث تتم عملية الإحالة بموضوعية وبعد توفير كافة الضمانات .

٥- يتمني الباحث علي المشرع الأردني تعديل نص المادة(١٤٩) من نظام الخدمة المدنية من خلال تحديد مدة محددة للوقف عن العمل أسوة بالمشرع الفرنسي والمصري.

٦- يدعو الباحث إلي إيجاد رقابة فاعلة علي إجراءات التحقيق من قبل الجهة الإدارية المختصة.

٧- يدعو الباحث المشرع المصري وكذلك الكويتي إلي عدم إجازة التحقيـق الـشفهي واشتراط أن يكون التحقيق كتابة في جميع الأحوال.

٨- يدعو الباحث المشرع الكويتي إلي أنشاء نيابة إدارية لما تحققه من ضمانات.

٩- التركيز على الهدف والغاية من الضمانات التأديبيـة بحيـث لا تـصبح مجـرد إجراءات فارغة المضمون.

١٠- يدعو الباحث إلى الأخذ بنظام النيابة الإدارية المعمول به في جمهورية مصر العربية لأنه يكفل حيدة التحقيق واستقلالها عن الجهة الإدارية وهو ما يحافظ على ضمانات الموظف .

١١- يتمني الباحث علي المشرع تقنين المخالفات التأديبية ذلك أن الصعوبات التي تحول دون تحديد المخالفات التأديبية لم تصل بعد إلى درجة الاستحالة.

١٢- يدعو الباحث المشرع الكويتي إلى الالتزام بوجوب كتابة التحقيق كضمانة من ضمانات التحقيق الإداري وإلغاء المادة(٥٥) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ والذي أجازت للجهة الإدارية التحقيق الشفوي مع الموظف المحال إلى التحقيق.

قائمة المراجع

أ- الكتب :

١- سليمان الطماوي ، **قضاء التأديب** ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، **١٩٩٥.**

* مبادئ القانون الإداري-**دارسة مقارنة**،ط٦،دار الفكر العربي،القاهرة٢٠٠٧

٢- طارق حسنين الزيات، **حرية الرأي لدى الموظف** ،دون ناشر، ٢٠٠٧.

٣- عبد القادر الشيخلى ، **السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة** ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣.

٤- محمد ماجد ياقوت ، **أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، **٢٠٠٥.**

٥- أحمد سلامة بدر ، **التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية** ، دار النهضة العربية ، د.ط ، القاهرة ، **٢٠٠٤.**

٦- سعد الشتيوي ، **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة** ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، **٢٠٠٨.**

٧- عبد الفتاح بيومي حجازي ، **أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية** ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،**٢٠٠٤.**

٨- هشام زوين ، **الموسوعة الجامعة في شرح قانون العاملين بالدولة** ، ط٣ ،٢٠٠٦-٢٠٠٧.

٩- علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج٢ ، دار الثقافة ،عمان ،٢٠٠٨ .

***القضاء الإداري** ، الجزء الأول ، ٢٠٠٨.

* **الوجيز في القانو الإداري** ، ط١ ،٢٠٠٣ ،عمان :دار وائل للنشر.

١٠- محمد وليد العبادي، **القضاء الإداري**، ج٢، موسوعة الوراق للنشر والتوزيع ،٢٠٠٧.

١١- أحمد عوده الغويري ، **قضاء الإلغاء في الأردن** ، مطبعة الدستور ، عمان ، ١٩٨٩ ، .

١٢- محمد بدران ، **الوظفية العامة** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٩.

١٣- محمد باهى أبو يونس ، **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية** ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .

١٤- ثروت بدوي ، القانون الإداري ، د.ط ، القاهرة :دار النهضة العربية ،٢٠٠٨ .

١٥- ماهر أبو العينين ، التأديب في الوظيفة العامة، د.ن ، القاهرة ،٢٠٠٠ .

١٦- مغاوري شاهين ،" **القرار التأديبي والرقابة القضائية عليه** "، مكتبة الأنجلو، القاهرة، **١٩٨٦.**

١٧- عبدالفتاح بيومي حجازي ،**أصول التحقيق الإبتدائي أمام النيابة الإدارية** ، دار الكتب القانونية،٢٠٠٧.

١٨-ماهر عبدالهادي ، **الشرعية الاجرائية في الوظيفة العامة** ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦.

١٩- عبد الفتاح **حسن، التأديب في الوظيفة العامة** ، دار النهضة العربية ،١٩٦٤ .
٢٠- محمد رشوان وابراهيم عباس، **إجراءات التأديب** ، دار النهضة العربية ،١٩٦٩ .
٢١-- نوفان العجارمة ، **سلطة تأديب الموظف العام** ، دار الثقافة ،٢٠٠٧.

٢٢-على عبد العال ، **الوقف الاحتياطي عن العمل** ، دار الكتب، الكويت ، ١٩٩٨.

٢٣-عزيزة الشريف، **إجراءات التحقيق الإداري** ، بحث مقدم إلى كلية الحقوق ، برنامج الدورات التأديبية للعام الدراسى (٢٠٠١/٢٠٠٢) .
٢٤- عبد الفتاح حسن ، **التأديب في الوظيفة العامة** ،مرجع سابق .
٢٥-فيصل شطناوي ، **علاقة الدعوي التأدبيية بالدعوي الجنائية** ، منشور الكترونيا في الموقعhttp://02cab87.netsolhost.com/jazy/adm02.pdf.

٢٦-خالد خليل الظاهر ، **أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية** ، معهد الإدارة ، ١٤٢٦.

٢٧- خالد الزعبي ، **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية،** الناشر: المؤلف ، عمان ، **١٩٨٩** .

٢٨- مصطفى أبو زيد فهمي ، **القضاء الإداري** ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ،١٩٩٩ .

ب- الدوريات :

١- احمد الفارسي ، **التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت** ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، السنة ٢٨، ديسمبر٢٠٠٤.

٢- احمد عوده الغويري ، **ضمانات التأديب الرئاسية في ظل نظام الخدمة المدنية الأردني** رقم ١ لسنة ١٩٨٨، مجلة مؤتة ، العدد الأول ، آذار ، ١٩٩٥.

٣- احمد فراج ، **تنظيم السلطة التأديبية في ظل المرسوم بقانون رقم١٥ لسنة١٩٧٩،** مجلة الفتوى والتشريع ، الكويت ، السنة الثالثة ، العدد الثالث ، ١٩٨٣ .

٤ – سليمان الطماوي ، **ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق** ، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية والمنعقد في دولة الكويت ، ١٩٦٩، مجلة العلوم الإدارية ، ابريل ١٩٦٩ .

٥- عثمان عبد الملك الصالح ، **ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين** ، مجلة الحقوق، الكويت ، السنة العاشرة ، العدد الرابع ، ١٩٨٦ .

٦- فاضل نصر الله عوض ، **ضمانات المتهم أمام سلطة التحقيق الابتدائي في التشريع الكويتي** ، مجلة الحقوق ، السنة الثانية والعشرون ، العدد الثالث ، سبتمبر ، ١٩٩٨ .

٧- محمد حسين الفيلى ، **أساليب التحقيق وصوره في القانون الكويتي** ، بحث مقدم إلى برنامج الدورات التأديبية ، كلية الحقوق جامعة الكويت ، لسنة٢٠٠١/٢٠٠٢.

ج- الوثائق الرسمية

١- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة (٣/١٤) .
٢- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم(٣٠) لسنة٢٠٠٧ وتعديلاتة.
٣- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩وتعديلاتة.
٤- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧وتعديلاتة.
٥- القرار ديوان تفسير القوانين الأردني رقم(١٢) لسنة١٩٩١.

ه- الرسائل العلمية :

١- احمد محمد مصطفى ، **الإجراءات الاحتياطية في التأديب** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٨ .
٢- أمجد جهاد نافع عياش ، **ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام** ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، في نابلس ، ٢٠٠٧.
٣- ثروت محجوب ، **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه** ، رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ١٩٩٤ .
٤- جودت الملط ، **المسؤولية التأديبية للموظف العام** ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة،١٩٦٧ .

٥- زهوه الحمود ، **التأديب في الوظيفة العامة** ، رسالة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية،١٩٨٤.

٦- سليمان بن سعيد الرحبى ، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ، رسالة

ماجستير ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣.

٧- عادل ماجد بور سلى ، **إجراءات المنازعة الإدارية وفقا للنظام القانوني الكويتي** ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الكويت، ٢٠٠٠ .

٨- عبد الله سالم محمد راشد ، **المخالفات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية بدولة الإمارات_العربية المتحدة والدول الأجنبية** ، رسالة ماجستير ، جامعة طنطا ، ١٩٩٦.

٩- عبدالله نواف العنزي ، **الوقف الاحتياطي في القانون الكويتي والمصري** ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ،٢٠٠٣.

١٠-عبد الفتاح عبد البر ، **الضمانات التأديبية**، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٧٨.

١١-عناد رضوان محمود ، **فصل الموظف العام في الأردن**، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٩٤ .

١٢- فالح العزب ، **الطعن على الجزاء التأديبي في القانون الكويتي والمصري** ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٤ .

١٣-محسن الحارثى ، **سلطة تأديب الموظف في القانون اليمنى** ، رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ، ١٩٩٧ .

١٤-محمد حمود الجبري ، **الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية دراسة مقارنة بين مصر_والكويت** ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠٠٤.

١٥-محمد مشبب السهلي ، **المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام** ، جامعة عمان للدراسات العليا ،رسالة ماجستير، ٢٠٠٦.

١٦- مختار عثمان ، **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة**، رسالة دكتوراه، القاهرة ، **١٩٧٢**.

١٧- احمد محمد السليطي ، **التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر** ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ،**٢٠٠٠**.

١٨- سعد العنزي ، **الضمانات الإجرائية في التأديب** ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ،٢٠٠٥.

و– محموعات الأحكام القضائية :

١ـ **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية** العليا في (١٥)عاما، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ج٤ .

٢ـ **أحكام محكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام** ١٩٩٢،أعداد: سمير يوسف البهي ، ط١ سمير يوسف البهي ،.

٣– مارسو لون وآخرون ، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**، ترجمة الدكتور احمد يسرى،منشاة المعارف،١٩٩٢.

٤- مجلة القضاء والقانون، **بنك المعلومات القانونية لدولة الكويت** ، وزارة العدل – مركز نظم المعلومات.

٥– **موسوعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية في التأديب من عام** (١٩٨١–١٩٨٩) ، أعداد خالد عبدالفتاح محمد ،ط١ ،١٩٩٤.

٦– **مجموعة القواعد القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات** ج١، أعداد سمير يوسف البهي ، الدار القومية للطباعة والنشر .

٧ـ **قواعد المسئولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا** ، أعداد سمير يوسف البهي ، دار الكتب القانونية ،٢٠٠٧.

The Administrative Investigation Disciplinary Warranties

A Comparative Study

Abstract

Discipline considers the most important and accurate issues of the public service because of it's serious consequences affecting the entity career of the public employee who is the nerve of the administrative system of the state and it's brains , Consequently the legislations have been settled on surrounding the discipline process with enough various guarantees and the most important one is the investigation guarantees which is aiming to achieve justice and providing trust and confidence to the public employee .

Therefore, this study discusses the discipline guarantees at the administrative investigation phase, considering that the mission of discipline aims to be far beyond insult , As a result, it was necessary for the investigation procedures to ensure the employee's content to the justice of the disciplinary accountability, So the effective regulation of these procedures can be achieved only by providing the sufficient guarantees through the disciplinary investigation phase.

This thesis explain the consequences resulting from the situation in case of regarding or disregard these guarantees according to the administrative court judgments in Egypt, Jordan and Kuwait that have treated this issue in detailed picture which reflect their correct view of these important guarantees.

The most important results that have been reached:

1- The researcher is advising to take the Egyptian law in consideration because it is separating the investigation team from the administrators.

2- The researchers advise legalizing discipline fault because the difficulty that the discipline faults is not impossible to legalize.

3- The researcher advise the management to take objective and to be balanced in its public administration, so any officer wouldn't be send to investigate any small fault, or when there is case which is not serious and it didn't oblige to take him to investigate or not to offer time and to let him take his job seriously and to maintain the management activity.

4- The researcher hope that the Jordanian legislator to make it clear how to organize the investigation commissions and not to let it to the administration judgment so that the legislation has to appoint one of the commission member or attorney (lawyer).

In the light of the results that we arrive to we recommend this:

1- Separating the management's of the criminal's investigation, because the criminal investigation is enough as basic to discipline on one condition that the criminal investigation took into consideration all the facts, and give the offices all the guarantees.
2- The disciplinary laws are linked to the general discipline, so it is not allowed to observe it, or to change it.
3- The administration can go over its response abilities in sending the officers to investigations or criminalize them.
4- The difficulties which stop the legalizing of the discipline faults don't validate not to legalize it.
5- The researchers hope that the Kuwaiti legislation to interfere in a clear way in the law, to stop the Minister in interfering in sending the technical offices, and to help investigate and make sure that this is the responsibility of the Ministry's General Secretary.
6- The researcher appeals the administration to limits the decisions of sending to investigate all the process will be objective after so that all the process having all the evidence.
7- The researcher hope that the Jordanian legislation to change the article of the civil law to limit the time of stopping the work, as it I sin the French and Egyptian law.